DES QUESTIONS ...

UNE DÉMARCHE ...

UN DOCUMENT
DE RÉFLEXION...

POUR UNE RÉNOVATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

86-06339/

ISBN 2-550-12003-5
Dépôt légal — 2e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec

Table des matières

4 PRÉSENTATION

5 INTRODUCTION

6 Première partie

LE VÉCU ET L'ÉVOLUTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE 1975 À 1985

7 L'ORGANISATION ET LES STRUCTURES

7 Les structures gouvernementales

9 La coordination des activités gouvernementales

10 Les structures ministérielles

11 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

11 Le cadre législatif et contractuel

14 Les mesures administratives

15 Le plan de développement des ressources humaines

16 Les politiques d'égalité en emploi

16 L'évaluation du rendement des cadres et la rémunération au mérite

17 Expériences dans les ministères et les organismes

17 Perspectives d'avenir

19 LA GESTION DES RESSOURCES MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES

19 L'adoption de la Loi sur l'administration financière et la création de Conseil du trésor

20 À la recherche d'une gestion plus rigoureuse: l'instauration d'un nouveau système de planification budgétaire (PPBS)

21 La mise en place d'une politique et de procédures d'achat

21 La politique de la vérification interne

22 La réglementation et la normalisation des actes de gestion

22 Quelques autres faits marquants

23 LA GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES

23 Un aperçu de l'évolution

23 Les grandes étapes du développement de l'informatique

24 Quelques données sur la croissance des coûts

24 Un point tournant en 1976: la politique de développement des systèmes et la création du Bureau central de l'informatique

25 Une politique d'achat qui produit des fruits

25 Un phénomène de rareté des ressources humaines

25 Un autre défi: la loi 65

26 Perspectives d'avenir

28 Deuxième partie

LES PERSPECTIVES D'UN AVENIR PRÉVISIBLE

29 La planification

30 La coordination

31 L'évaluation

32 L'organisation

33 Le service aux clients

34 La recherche de l'excellence

35 L'imputabilité

36 La décentralisation et la déconcentration

37 La déréglementation et l'adaptabilité

38 La productivité, l'efficacité et le rendement

39 L'équité

41 CONCLUSION

42 **Annexe 1:** l'origine et les responsables de la démarche

43 **Annexe 2:** les phases et les étapes de la démarche

45 **Annexe 3:** guide pour la collecte des opinions et des commentaires des gestionnaires

Présentation

Depuis quelques mois, sous l'appellation « Pour une rénovation de l'administration publique », une démarche d'analyse et de réflexion est engagée en vue de préciser l'orientation et les principes directeurs de l'administration publique au sein du gouvernement du Québec.

Dans une brochure[1] adressée aux haut(e)s dirigeant(e)s des ministères et des organismes gouvernementaux, en mars 1985, on énonce le but ultime de cette démarche dans les mots suivants:

Mettre à la disposition du personnel de la fonction publique et des décideurs gouvernementaux, des principes et une orientation qui leur fourniront des repères indispensables à la définition des objectifs de gestion, des modes d'organisation et des modalités de fonctionnement de leurs organisations.

Le présent document se situe dans la première phase de la démarche et constitue un instrument de réflexion mis à la disposition des gestionnaires. Il s'agit d'un document déclencheur, d'un document qui, à partir d'un certain nombre de faits, présente une image impressionniste de l'évolution récente telle que vue et sentie par des témoins de l'administration publique québécoise. Il ne s'agit donc pas d'un document exhaustif qui serait le fruit d'une analyse scientifique. De même, les suggestions et les pistes qui y sont évoquées ne peuvent que constituer des énoncés préliminaires soumis à la discussion de ceux et de celles qui voudront s'associer à la démarche.

À l'aide du guide reproduit à l'annexe 3, les gestionnaires sont invités à réagir et à faire connaître leurs opinions et leurs commentaires aux coordonnateurs de la démarche. Les contributions individuelles des gestionnaires sont les bienvenues; il est cependant souhaitable et souhaité qu'à ces apports individuels s'ajoutent des réactions collectives: celles de l'équipe de direction d'un ministère, d'un organisme, d'une direction générale, d'un service; celles d'un regroupement de gestionnaires, d'un comité, d'une association, etc.

Les commentaires qui parviendront aux coordonnateurs de la démarche avant le 1er juin feront l'objet d'une synthèse qui sera présentée aux haut(e)s dirigeant(e)s des ministères et des organismes gouvernementaux réuni(e)s en colloque les 6 et 7 juin 1985. Ceux qui arriveront après cette date seront pris en compte dans la préparation du document-synthèse qui sera publié au début de l'automne prochain et qui marquera le début de la deuxième phase de la démarche.

1 On trouvera en annexe deux extraits de cette brochure; le premier présente l'origine et les responsables de la démarche tandis que le second en décrit les phases et les étapes.

Introduction

Vouloir rénover l'administration publique n'est pas une ambition nouvelle. Les discours[2] sur la nécessité de rénover les structures et les méthodes n'ont pas manqué dans le passé et de nombreuses réformes ont été entreprises, souvent avec succès. Le moment est donc venu de faire une synthèse de ces différents apports pour dégager les principes qui ont inspiré l'administration publique dans le passé, pour voir ceux qui l'animent actuellement et pour faire émerger ceux qui devraient la guider dans un avenir prévisible.

Ce qui distingue cette démarche, et en constitue la caractéristique essentielle, c'est le fait que la réflexion sera menée par les gestionnaires eux-mêmes et non pas par des personnes ou des groupes externes à l'administration.

Le gouvernement canadien a jugé bon de créer une commission royale d'enquête — la Commission Lambert — au milieu des années 1970, dans le but de mettre au point un cadre et des règles de gestion plus efficaces. Le gouvernement américain a mis sur pied en 1982 une commission formée de gestionnaires de l'entreprise privée afin de réduire le coût de la fonction publique fédérale. Ici, la perspective et la méthode sont fort différentes.

La présente démarche est née du besoin éprouvé par les gestionnaires de procéder à leur propre évaluation de l'évolution de l'administration publique québécoise et de dégager les principes et l'orientation qu'il y a lieu de donner à la gestion des affaires publiques dont ils ont la responsabilité. Elle s'apparente, à cet égard, au processus choisi par la fonction publique ontarienne qui emprunta une voie semblable il y a quelques années.

Démarche interne donc, fondée sur la participation des agents de la gestion gouvernementale, et démarche de synthèse.

• • •

Lorsqu'il s'agit de procéder à la lecture d'une réalité aussi vaste et aussi complexe que celle de l'administration au sein du gouvernement du Québec, le choix de la grille d'analyse est difficile.

Dans ce dossier, à la fois pour coller aux catégories les plus couramment utilisées par les gestionnaires, et pour situer les données recueillies dans la dynamique de la démarche entreprise, on fait appel à une grille à plusieurs dimensions.

C'est ainsi qu'en première partie, le vécu et l'évolution de l'administration publique québécoise sont scrutés à l'aide des catégories traditionnelles suivantes: l'organisation et les structures, la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

Par ailleurs, dans la deuxième partie, on utilise une grille de lecture fondée, d'une part, sur certaines grandes fonctions classiques de l'administration publique et, d'autre part, sur quelques principes directeurs qui, aux yeux de plusieurs, devraient constituer autant de guides pour l'action et pour le développement.

Cette façon de faire permet d'entourer la réalité de l'administration publique d'un filet assez serré pour faciliter la compréhension de son cheminement.

2 Dans l'introduction de la brochure de présentation, on fait état d'un certain nombre de sources auxquelles ont puisé les rédacteurs de ce document. Ces derniers ont aussi procédé à des entrevues avec des acteurs de l'administration publique et ont organisé des tables rondes avec des gestionnaires.

Première partie

Le vécu et l'évolution de l'administration publique de 1975 à 1985

Avant de jeter un regard sur le vécu et l'évolution du management et de l'administration publique, il importe de s'arrêter sur quelques considérations générales.

Premièrement, c'est pour des raisons de commodité, pour faciliter l'appréhension des réalités concrètes et quotidiennes qu'on en vient à disséquer la totalité de la gestion en un certain nombre d'objets. Cependant, la vie d'une organisation aussi complexe que l'appareil gouvernemental s'accommode mal de l'approche cartésienne.

En effet, quel que soit le niveau hiérarchique où ils se situent et quels que soient les objets sur lesquels porte leur action, les gestionnaires gèrent des unités administratives (un ministère, une direction, un service) dans lesquelles se mêlent et se confondent toutes les dimensions du management. Chaque dimension influence l'autre et se voit elle-même modifiée au point que les parties ou les segments doivent perdre leur sens particulier pour donner une direction à l'ensemble. Et cette direction ne peut être que celle du service, du profit que peut en tirer le client.

Deuxièmement, bien qu'il soit commode de parler de l'administration publique pour caractériser un ensemble donné, il faut bien reconnaître que, dans les faits, un tel ensemble n'existe pas et peut difficilement exister. L'administration publique est une juxtaposition d'unités qui, dans une large mesure, ont une existence parallèle. En effet, quelle ressemblance existe-t-il entre un Service de la production audio-visuelle au ministère des Communications, une Direction de la planification au ministère de l'Éducation et un Bureau d'immatriculation des véhicules automobiles?

L'administration publique ne répond pas au modèle d'une entreprise dont les ministères et les organismes gouvernementaux constitueraient autant de succursales. Contrairement aux entreprises, l'administration publique n'a pas une unité d'objectifs et de commandement. C'est ce que constatait récemment un dirigeant d'une firme de consultants qui voulait s'adresser au vice-président aux ressources humaines de l'administration publique. Il se voyait répondre que cette fonction existait dans chaque ministère et organisme et que les titulaires de ces fonctions n'avaient de liens entre eux que ceux qui étaient tissés par un ensemble de règles (législatives, administratives et contractuelles), qu'ils n'avaient d'ailleurs pas toujours contribué à définir.

Troisièmement, le fonctionnement de l'administration publique diffère largement de celui qu'on trouve dans une entreprise, et présente des caractéristiques particulières et une dynamique qu'on ne retrouve nulle part ailleurs.

Sa dépendance du pouvoir politique et la nature de ses rapports avec les citoyens lui confèrent un statut particulier dont on ne retrouve pas l'équivalent dans le secteur privé.

Quatrièmement, précisément parce que de nombreux gestes de l'administration publique sont orientés ou influencés par des décisions que prennent les autorités politiques, il eut été facile de dévier de l'objectif poursuivi, en analysant un certain nombre de ces décisions pour identifier l'impact qu'elles ont eu sur l'évolution de l'administration comme telle des activités gouvernementales.

Dans toute la mesure du possible on a cherché à garder constamment le focus sur l'aspect administratif de la gestion gouvernementale. Il reviendra au lecteur de juger dans quelle mesure cet objectif a été atteint.

Cinquièmement, l'administration publique ne se développe pas dans un univers aseptisé; son cheminement s'inscrit dans un environnement politique, social, économique et technologique donné. Cet environnement influence l'administration publique et vice versa.

Dans un premier temps, il avait été prévu de consacrer une partie du présent document à l'analyse de l'évolution de cet environnement depuis une dizaine d'années. Pour diverses raisons, en particulier pour réduire l'ampleur de ce document de réflexion, cette idée a été abandonnée. Il reviendra donc à chaque lecteur, à partir de la connaissance qu'il a de l'évolution de cet environnement et à l'aide des ouvrages spécialisés qui en traitent, de situer dans leur contexte l'évolution et la situation actuelle de l'administration publique québécoise.

L'organisation et les structures

Parler de l'organisation et des structures, ce n'est pas parler d'un sujet neutre. Les structures reflètent des intentions, des valeurs, des styles de gestion et elles portent en elles-mêmes un message non seulement pour celui qui, à l'intérieur, doit les vivre, mais également pour celui qui, à l'extérieur, a besoin de recourir aux services gouvernementaux. Les structures sont comme un réseau routier: elles déterminent les grands axes des activités de l'État. Il y a des règles de comportement, des directives, des priorités auxquelles chacun doit se soumettre et qui conditionnent l'organisation gouvernementale.

C'est pourquoi il est nécessaire de décrire les grands moments et les faits saillants qui ont marqué l'évolution des structures gouvernementales et ministérielles au cours de la dernière décennie.

Les structures gouvernementales

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les changements à l'organigramme gouvernemental ont été nombreux au cours de la dernière décennie. En effet, on observe qu'entre 1972 et 1982:

— au moins dix ministères ont changé de nom;
— au moins douze ministères ont connu des changements significatifs de mandat.

Depuis 1983, le rythme des changements s'est accéléré; il y en a eu onze, qu'on peut regrouper sous les trois catégories suivantes:

la création de ministères: on crée le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie, et le ministère du Tourisme. De plus, on nomme un ministre délégué au Développement et à la Voirie des régions, un ministre délégué à l'Emploi et à la Concertation, un ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et un ministre délégué aux Forêts;

l'abolition de ministères: le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement et le ministère de la Fonction publique sont abolis. De même, les postes de ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional et de ministre délégué à la Science et à la Technologie sont supprimés;

la modification de mandat: le ministère des Affaires intergouvernementales perd les Affaires canadiennes et devient le ministère des Relations internationales.

Mais tous ces bouleversements ont-ils une signification? Ces choix de l'organisation traduisent-ils des valeurs, des messages, des orientations nouvelles?

Sans vouloir être exhaustif, disons que l'évolution des ministères laisse transparaître de nouvelles préoccupations. Ainsi peut-on observer:

— **une ouverture du Québec sur l'extérieur:** en 1983 et en 1984, on crée le ministère du Commerce extérieur et on accorde une « visibilité » plus grande aux activités internationales du Québec lorsque le ministère des Affaires intergouvernementales est scindé en deux pour donner naissance au ministère des Relations internationales;

— **une volonté de mettre en lumière les richesses naturelles du Québec:** le ministère de l'Agriculture, de création très ancienne, devient le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Par ailleurs, les ministères des Richesses naturelles et des Forêts sont fusionnés pour donner le ministère de l'Énergie et des Ressources; puis, en 1984, on nomme un ministre délégué aux Forêts. On est sur la même lancée lorsqu'on fait passer le tourisme du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche au ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme pour ensuite créer, en 1984, un ministère du Tourisme;

— **une préoccupation pour le monde du travail alors en effervescence:** en 1976, le Québec a un ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre. En 1980, la dimension sécurité du revenu est rattachée à ce ministère. En 1983, on se retrouve avec deux ministères distincts, un ministère du Travail et un ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. De plus, au début de 1985, on nomme un ministre délégué à l'Emploi et à la Concertation;

— **une tendance à diminuer le nombre de ministères à vocation interne au gouvernement:** cette préoccupation se traduit par l'abolition du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement pour donner naissance à la Société immobilière du Québec, et par la disparition du ministère de la Fonction publique;

— **une volonté de réduire la taille de certains ministères:** on s'attaque ici aux deux « monstres » de la gestion gouvernementale. Dans un premier temps, la dimension « aide sociale » est enlevée au ministère des Affaires sociales pour devenir la dimension « sécurité du revenu » au ministère du Travail, de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Ce dernier est ensuite

délesté de la dimension « inspection » qui passe au ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur, ainsi que de la dimension « travail » qui amène la création du ministère du même nom. Puis vient le tour du ministère de l'Éducation qui, en 1984, perd ses responsabilités en matière de formation professionnelle des adultes au profit du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu; en 1985, le ministère de l'Éducation est scindé en deux parties, l'une gardant le nom antérieur pour se consacrer à l'enseignement primaire et secondaire, l'autre se fusionnant à un ministère déjà existant pour donner le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie;

— **un effort pour rendre plus visible la préoccupation pour le client externe:** le gouvernement nomme un ministre délégué aux Relations avec les citoyens; ensuite, le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional devient le ministre délégué au Développement et à la Voirie des régions;

— **une ouverture sur des champs nouveaux comme la consommation, l'habitation, les communautés culturelles.**

Toutefois, les changements ne se limitent pas aux ministères, on en remarque une quantité impressionnante dans les organismes gouvernementaux. Le tableau ci-dessous nous permet de voir l'évolution dans ce domaine.

La création d'organismes gouvernementaux n'est pas un phénomène nouveau appartenant à la période 1975-1985. Ce phénomène fut amorcé bien avant. Toutefois, entre 1976 et 1985, on compte plus d'une soixantaine de nouveaux organismes dont 19 ont été créés dans la seule année 1978. Pour la période de février 1983 à février 1985, quatorze organismes ont été créés, six ont été abolis et six ont été modifiés. À travers les mandats confiés aux organismes créés depuis 1976, on peut observer quelques tendances:

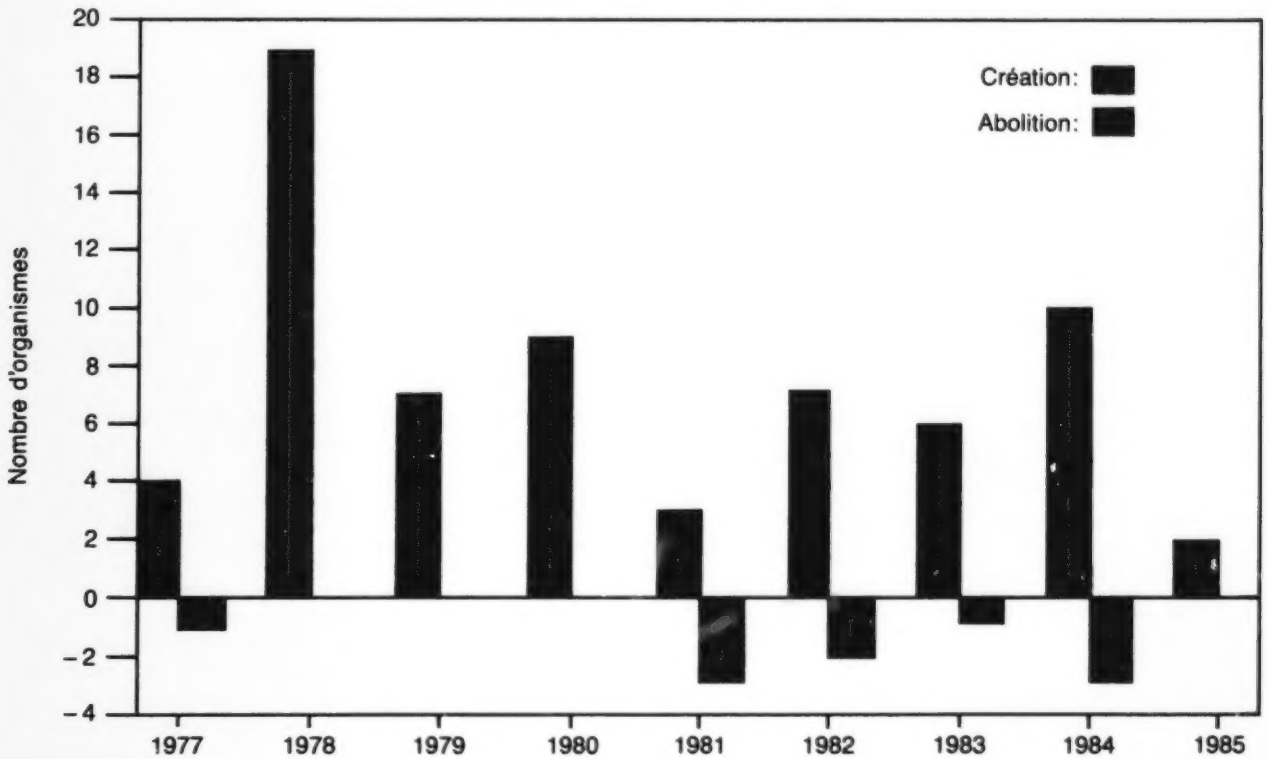
—une volonté d'élargir la consultation des intéressés dans un certain nombre de champs d'action du gouvernement, ex.: le Conseil de la langue française, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, le Conseil des collèges;

—une volonté d'étendre la connaissance de l'État dans des secteurs particuliers et d'y exercer une forme de surveillance (à la demande souvent de groupes de pression) ex.: Inspecteur général des institutions financières, Régie des grains du Québec, Commission de la protection du territoire agricole du Québec;

—une tendance à créer des sociétés administratives plutôt que de créer des sociétés d'état, ex.: la Société du Palais des congrès de Montréal, la Société immobilière du Québec.

On note en outre que la création des nouveaux organismes, pendant la période 1983-1985, laisse transparaître

CRÉATION ET ABOLITION D'ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX
DE 1977 À 1985



une préoccupation significative pour le développement éducatif et culturel du Québec.

Il faut aussi regarder la création d'organismes gouvernementaux avec un certain oeil critique. Certains y voient un moyen d'améliorer la productivité et de rendre plus visible des dimensions de l'administration publique. Il ne fait pas de doute que, n'étant pas soumis à certaines contraintes de la *Loi sur l'administration financière*, les organismes bénéficient d'une marge de manoeuvre dont ne disposent pas les ministères. Mais il n'a pas encore été démontré que la création de nouveaux organismes contribuait toujours à améliorer la gestion de l'État. Dans plusieurs cas, on s'est adonné à des ajustements mineurs. Certains pensent même que la multiplication des organismes gouvernementaux amplifie la déresponsabilisation de l'État. On est donc loin d'un consensus en cette matière.

Comme on peut le constater, ce qui ressort de l'évolution de l'organisation gouvernementale c'est la mobilité continuelle des structures et l'alourdissement progressif d'un État qui ne semble pas vouloir arrêter de se ramifier. De jeunes pousses refleurissent sur les racines qu'on vient à peine de couper.

La coordination des activités gouvernementales

Au cours des quinze dernières années, on peut distinguer trois périodes caractéristiques de la coordination des activités gouvernementales.

À la fin des années 1960, on vit la période que l'on a qualifié: **époque des mandarins.** La coordination administrative est alors assurée, en bonne partie, par quatre ou cinq grands fonctionnaires de l'État. Ces derniers sont en relation constante entre eux pour assurer un minimum de cohérence entre les activités des ministères.

Le début des années 1970 est marqué par l'action du Conseil du trésor. C'est la **période dite institutionnelle.** Le Conseil du trésor, avec les pouvoirs que lui accorde la *Loi sur l'administration financière,* joue un rôle de coordination des activités gouvernementales. Son mandat sur la gestion de l'ensemble des ressources l'amène, dans les faits, à s'impliquer dans le contenu même des programmes ministériels. Le Conseil du trésor continue toujours d'assurer une coordination par l'intermédiaire de ses directives et de ses politiques et sa présence s'est faite sentir encore davantage ces dernières années à cause de la situation économique.

L'année 1977 ouvre une nouvelle ère. La création de **comités ministériels permanents,** ayant à leur tête un ministre d'État, marque le début d'une nouvelle façon de coordonner l'action gouvernementale. À cause du pouvoir donné aux ministres d'État, les ministres sectoriels sont amenés à modifier leur mode traditionnel de fonctionnement. Les comités ministériels permanents, d'abord mis sur pied pour assurer la réalisation de grands objectifs gouvernementaux, exercent une influence certaine sur la coordination d'activités interministérielles. Ces comités perdent de leur force au début des années 1980.

S'il est intéressant de caractériser ainsi l'évolution de la coordination des activités gouvernementales, on ne peut pas passer sous silence d'autres efforts gouvernementaux qui ont joué un rôle important au chapitre de la coordination. Par exemple, l'Office de planification et de développement du Québec a exercé une influence déterminante à cet égard en oeuvrant à la préparation de schémas de développement pour les diverses régions du Québec. On peut se rappeler également les nombreux livres de toutes couleurs qui ont servi de base de consultation dans plusieurs secteurs d'activités gouvernementales; ils ont canalisé beaucoup de ressources et d'efforts autour de grandes orientations intégratrices.

Toujours au plan administratif[3], il faut souligner le rôle du Secrétariat du Conseil exécutif. Le secrétaire général du gouvernement assisté d'un certain nombre d'unités administratives (ex.: le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs, le Secrétariat aux conférences socio-économiques) exerce une influence incontestable sur la coordination de plusieurs activités interministérielles. Mais l'intervention du Secrétariat du Conseil exécutif demeure souvent ponctuelle. En dépit de son importance, on ne peut considérer ce dernier comme la plaque tournante de l'ensemble des activités administratives, bien qu'il remplisse une fonction d'arbitrage dans certains dossiers.

D'autres instances exercent aussi une certaine forme de coordination des activités gouvernementales: le Forum des sous-ministres et le Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale. On y apporte certes des dossiers d'intérêt commun qui débordent les responsabilités spécifiques des ministères, mais on ne peut les considérer comme des lieux formels de décision. Ce sont d'abord des lieux d'échange et, à l'occasion, de consultation sur des politiques et des orientations à venir. Leur appellation (forum, groupe de travail) indique d'ailleurs qu'ils n'ont pas de rôle structurel bien défini en matière de coordination.

Malgré ces lieux d'influence, il faut conclure qu'au plan administratif proprement dit, il n'y a pas, dans l'administration publique, une instance ou un lieu pour faire les grands arbitrages entre les ministères. D'ailleurs, les ministères seraient réticents à une telle organisation, y voyant une limitation à leur autonomie. Le besoin de coordination se manifeste surtout lorsqu'un ministère veut être appuyé pour l'un ou l'autre de ses projets. L'exemple de Schopenhauer sur les porcs-épics illustrerait fort bien la problématique de la coordination interministérielle: en hiver les porcs-épics ont froid lorsqu'ils sont trop loin les uns des autres, mais s'ils sont trop proches, il s'écorchent. L'équilibre n'est donc pas facile à trouver.

3 On n'aborde pas ici la coordination exercée au niveau politique par le Conseil des ministres lui-même.

Les structures ministérielles

Le vécu administratif des dernières années témoigne aussi de très nombreuses modifications apportées aux structures et à l'organisation des ministères. Ainsi a-t-on pu observer, dans un passé récent, que chaque fois qu'il y avait un changement de ministre ou de sous-ministre, il y avait presque automatiquement un bouleversement de l'organisation. On a même pris l'habitude de dire que les nouveaux patrons s'initient à leur fonction en commençant par « brasser la cage »...

Il est impossible de s'engager ici dans la description des innombrables changements apportés aux structures des ministères; seuls les ministères eux-mêmes peuvent le faire. L'histoire de presque tous les ministères témoigne cependant de ce bouillonnement perpétuel des structures administratives. Le ministère de l'Éducation, que le gouvernement vient de scinder, illustre d'une manière éloquente ces propos: signalons simplement que de 1965 à 1985, l'organigramme du ministère de l'Éducation a évolué constamment. Pour l'ensemble de l'administration publique, on enregistre une moyenne d'environ 150 modifications de structures à chaque année.

Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de signaler, dans ce contexte, les changements intervenus dans le processus d'approbation des structures administratives au cours des dernières années. On y distingue en effet trois étapes majeures:

— en 1970, le Conseil du trésor émet une directive dans laquelle il précise son intention de n'approuver que les changements aux plans d'organisation administrative supérieure;

— en 1979, on promulgue une nouvelle directive: le Conseil du trésor approuve désormais non seulement les plans d'organisation administrative supérieure (P.O.A.S.) mais aussi les plans d'organisation administrative inférieure (P.O.A.I.);

— en 1985, dans l'esprit de la loi 51, le Conseil du trésor approuve de nouvelles règles du jeu. Pour respecter le principe de l'imputabilité et pour alléger l'administration, on décide de laisser au sous-ministre le pouvoir de décider de son organisation pourvu qu'il demeure à l'intérieur de l'effectif d'encadrement supérieur autorisé. Le sous-ministre doit cependant soumettre ses projets au Secrétariat du Conseil du trésor pour obtenir un avis sur l'évaluation du niveau des emplois supérieurs touchés par les restructurations. Le sous-ministre n'est toutefois pas lié par l'avis du Secrétariat du Conseil du trésor. Ce dernier doit préparer un bilan annuel pour faire état des modifications apportées à l'organisation des ministères et des organismes.

Plusieurs raisons expliquent ces changements. Les missions gouvernementales changent dans le temps, les besoins de la population évoluent. Mais ces « raisons d'État » sont loin de justifier tous les changements à l'organisation. Un retour en arrière permet de constater que le facteur explicatif majeur de la fluidité des structures est le style de gestion des individus.

Il est quand même assez étonnant d'observer que presqu'à chaque fois que survient un changement de ministre ou de sous-ministre, on procède à une modification de structures. Et il est rare, dit-on, que cette modification soit précédée d'une étude en profondeur des besoins de la clientèle et des services qu'on doit lui rendre. L'organisation a, en quelque sorte, décroché du but qu'elle s'était fixée.

Les conséquences sont lourdes pour l'administration publique. Une expérience de plus de dix ans permet à des analystes de dire que ces bouleversements:

—créent habituellement de l'instabilité et de l'insécurité au sein du personnel;

—provoquent souvent des conflits;

—se soldent presque toujours par une augmentation de coûts pour le gouvernement;

—n'ont pas pour effet d'améliorer de façon évidente l'administration publique;

—ont généralement pour conséquence d'augmenter les ressources au lieu de les diminuer;

—passent souvent à côté de l'objectif du service à la population.

Certains croient même que la grande conclusion qui se dégage de tout cela est que les changements de structures sont presque toujours le moyen ou le prétexte choisis pour écarter certains individus de l'organisation afin d'ouvrir la voie à de nouvelles figures. D'autres estiment que les nouveaux patrons, sachant qu'ils mettront un certain temps à maîtriser les contenus de leur nouvelle organisation choisissent, pour s'affirmer au départ, de modifier ce qui est apparent et plus facile, c'est-à-dire les structures.

C'est à la lumière d'observations de cette nature que certains sont amenés à formuler des réserves sur l'application du principe de l'imputabilité. S'il fallait laisser une trop grande marge de manoeuvre aux gestionnaires, disent-ils, le risque serait grand d'aboutir à des situations pénibles. À cet égard, on souhaite parfois que les organismes centraux continuent à exercer une surveillance pour s'assurer que les objectifs gouvernementaux soient atteints et qu'il y ait un minimum de cohérence dans l'organisation et les structures administratives des ministères et des organismes.

Par ailleurs, d'autres personnes voient comme une nécessité l'extension du principe de l'imputabilité au domaine de l'organisation et des structures, et cela, dans l'intérêt même du citoyen. Jusqu'à maintenant, les administrations ont été trop tournées vers l'application de lois et de règlements: toute la machine administrative a été organisée, non pas pour rendre des services aux citoyens, mais pour administrer des normes. La responsabilisation des gestionnaires de première ligne apparaît comme un moyen indispensable pour convertir les organisations gouvernementales en organisations de service à la population. Pour y arriver, il va de soi que les hauts dirigeants des ministères et des organismes doivent bénéficier d'une bonne marge de manoeuvre pour revoir les structures et l'organisation dans leur champ d'action.

La gestion des ressources humaines

À l'arbitraire administratif des années 1950, il y a une réponse. La deuxième réforme: la syndicalisation des années 1960 et la bureaucratisation des années 1970. (Roch Bolduc)

« Durant les deux dernières décennies, les diverses fonctions publiques ont pris une grande ampleur au Canada. Elles se sont professionnalisées, structurées et stratifiées. Des régimes de conventions collectives se sont instaurés. Les droits et obligations des fonctionnaires ont fait l'objet de clarifications; certains droits de recours ont généralement été reconnus. La règle du mérite a prévalu et on l'a défendue comme l'un des principaux moyens d'éviter le favoritisme politique. Le fonctionnaire s'est acquis un meilleur statut, il s'est préoccupé de sa stabilité d'emploi, de ses conditions de rémunération et de travail.

Cependant, depuis que l'austérité a frappé les budgets gouvernementaux, les fonctions publiques en subissent les contrecoups. Plusieurs autres nouveaux facteurs viennent encore accentuer le changement. Ils se manifestent autant de l'intérieur que de l'extérieur: la nature des services publics a changé; la technologie s'est instaurée davantage et les emplois ont évolué avec la tendance; les conditions professionnelles sont devenues plus exigeantes; les spécialisations se sont accrues; l'encadrement a pris de l'ampleur et en général la pyramide hiérarchique s'est développée vers le haut. Il ne fait aucun doute que, jusqu'ici, les fonctions publiques ont consacré plus d'énergie à s'assurer une stabilité et une compétence qu'à s'orienter vers le client-public, et que les fonctionnaires sont demeurés plus au service de l'état que du citoyen. »[4]

Voilà un excellent résumé des vingt dernières années de gestion des ressources humaines dans l'administration publique québécoise.

Le cadre législatif et contractuel

La situation actuelle de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique peut difficilement être comprise sans le rappel d'un certain nombre de faits qui en ont marqué l'évolution.

4. Pierre E. Coulombe, *Évolution de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise,* Administration publique du Canada, vol. 27, no 3, p. 419

Avant 1970

Bien peu de personnes se rappellent que c'est en 1943 que l'Assemblée nationale dote la fonction publique d'un premier cadre législatif d'organisation.

Il faut se souvenir qu'à cette époque les hommes politiques exerçent un pouvoir discrétionnaire sur la nomination des fonctionnaires. Même si la Commission du service civil est investie de pouvoirs pour réglementer la gestion des ressources humaines, il faut constater que le régime de l'arbitraire perdure jusqu'à la fin des années 1950.

L'année 1965 est à retenir puisqu'elle est marquée par une nouvelle *Loi sur la fonction publique,* qui reconnait le régime syndical dans la fonction publique. C'est une étape importante si l'on considère que le Premier ministre Jean Lesage avait déjà dit que « la reine ne négocie pas avec ses sujets ». C'est la première réponse à l'arbitraire des années 1950 comme le signale Roch Bolduc.

À partir de ce moment, les événements se précipitent.

En 1966, c'est la signature des premières conventions collectives. En 1967, on met en place une nouvelle classification des employés de l'État.

Toutefois, l'action de l'État ne se limite pas aux seuls employés de la fonction publique, son influence rejoint aussi les réseaux comme on peut le voir par l'adoption du Bill 25 qui établit une même échelle salariale pour tous les enseignants de la province.

En 1969, le gouvernement crée le ministère de la Fonction publique. Ce ministère reçoit le mandat d'élaborer et de proposer au gouvernement des mesures pour accroître l'efficacité du personnel de la fonction publique. En outre, il se voit conférer la responsabilité de conseiller le gouvernement sur les contrats de travail et d'agir comme coordonnateur dans les relations de travail.

Ainsi sont posés les jalons qui vont conditionner si largement la gestion des ressources humaines. D'abord, la syndicalisation de la fonction publique introduit des rapports nouveaux entre l'État et ses employés. Les conventions collectives deviennent des points de référence constants dans les relations de travail. Ensuite, pressé par l'obligation de contrôler ses dépenses et d'être équitable envers l'ensemble des employés de la fonction publique et parapublique, l'État est amené graduellement à centraliser les négociations pour répondre à la stratégie syndicale consistant à faire des gains significatifs dans les

milieux les moins capables de résister aux pressions. Enfin, le gouvernement commence à se soucier de l'efficacité de son personnel. Bref, les années 1960 peuvent être caractérisées par ces deux mots: syndicalisation et équité. Quant à l'efficacité, on ne peut en parler qu'à titre de préoccupation.

De 1970 à 1977

Les années 1970 débutent de belle manière. Un nouvel acteur fait son apparition. En effet, la *Loi sur l'administration financière* de 1970 crée le Conseil du trésor dont l'influence sera déterminante. Dès lors, le ministère de la Fonction publique voit son mandat réduit au profit du Conseil du trésor à qui sont confiées les responsabilités suivantes: approuver les plans d'organisation et l'effectif des ministères, déterminer les conditions de travail et définir des politiques administratives touchant la gestion du personnel. De l'avis de plusieurs, ces changements équivalent à une mise en tutelle du ministère de la Fonction publique au lendemain de sa création.

Les forces mises en place ne vont pas manquer d'entrer en action et de contribuer à la deuxième réponse à l'arbitraire des années 1950, c'est-à-dire la bureaucratisation de la gestion des ressources humaines. La syndicalisation s'accentue et les contrôles budgétaires deviennent de plus en plus sophistiqués comme le souligne Roland Parenteau lors d'une causerie à l'ÉNAP.[5]

Les faits marquants de cette période se rapportent surtout aux conventions collectives qui, à vrai dire, tiennent lieu de règles de gestion du personnel. Et il faut ajouter que tout le personnel de la fonction publique et parapublique est plus ou moins entraîné dans le même courant, à l'exception des fonctionnaires dont le syndicat se retire des négociations du front commun en 1972 et en 1975.

Cette période a deux caractéristiques. Premièrement, on assiste à un renforcement de la syndicalisation qui, à ce moment, devient un troisième pouvoir à côté du pouvoir administratif et du pouvoir politique. Plusieurs actes législatifs reflètent cette tendance, par exemple: *la Loi du régime de négociations collectives dans le secteur de l'éducation et des hôpitaux* en 1971, la *Loi modifiant le code du travail* en juillet 1977 et la *Loi du ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre* en décembre 1977. Deuxièmement, cette période est l'occasion d'une importante augmentation de la réglementation. La bureaucratie a pris le dessus.

Inspirée par le désir d'être équitable envers tout le monde — il faut dire aussi que les syndicats poussent beaucoup dans cette direction — la gestion des ressources humaines devient l'objet d'un encadrement très strict. La sélection du personnel, pour ne prendre qu'un exemple, se fait selon le « merit system » appliqué dans toute sa rigueur. Bref, du pouvoir discrétionnaire des politiciens on passe au pouvoir des technocrates.

Aussi, les gestionnaires voient-ils une partie de leur responsabilité exercée par des services du personnel et des organismes centraux. Ils doivent, entre autres choses, appliquer les règles de gestion qui viennent soit du ministère de la Fonction publique, soit de la Commission de la fonction publique ou ils doivent appliquer rigoureusement le texte des conventions collectives. La marge de manoeuvre des gestionnaires est si mince qu'à peine peuvent-ils contrôler un employé dont l'incompétence est notoire. Au combat ouvert des négociations succède, en temps de paix relative, une guerre de tranchées, celle des griefs. Mais, encore une fois, les gestionnaires sont en grande partie absents du processus décisionnel. Ils se contentent de gérer les contenus de leur unité administrative.

De 1978 à 1985

Après toutes ces années fertiles en événements, on aurait pu s'attendre à une accalmie. Au contraire l'histoire s'accélère.

Une autre réforme de la fonction publique s'amorce en 1978 et elle vient renforcer le « merit system ». Une nouvelle loi sur la fonction publique est promulguée. « Deux organismes distincts relevaient dorénavant de l'Assemblée nationale: l'Office du recrutement et de la sélection du personnel et la Commission de la fonction publique. Le ministère de la Fonction publique et le Conseil du trésor se partageaient les autres pouvoirs à caractère central, toujours en matière de gestion du personnel. La Loi sur la fonction publique de 1978 mettait en évidence le principe de la séparation du législatif et de l'exécutif et était porteuse d'une intention de délégation. Mais, surtout, elle consacrait la protection des droits des fonctionnaires, l'étanchéité du système du mérite et la concentration des pouvoirs dans les organismes centraux. Le nouveau partage des responsabilités en matière de personnel visait à ce que chaque instance puisse former un contrepoids à l'égard de l'autre, dans le but de susciter une recherche constante d'équilibre. »[6]

Décidément le balancier est allé trop loin et il faut s'attendre à un revirement. Cela ne manque pas de se produire puisqu'en 1981 le gouvernement doit apporter deux modifications à la loi. La préoccupation pour une politique d'égalité en emploi exige de limiter les concours de recrutement à des zones géographiques, et il faut consentir un régime syndical particulier aux agents de la paix. Toutefois, la centralisation de la gestion du personnel et l'abondance des directives demeurent toujours aussi fortes.

Mais un voyant lumineux vient de s'allumer. On commence à faire des remises en question que la crise économique vient accélérer. Les entrées fiscales ne sont plus aussi abondantes alors que les dépenses de l'État continuent à croître. Les conventions collectives, signées dans les premiers mois de 1980, entraînent des sorties de fonds considérables que l'État ne peut plus rencontrer sans

5 ÉNAP, *Session sur une nouvelle approche à la gestion des organisations publiques*, 5 décembre 1984.

6. Pierre E. Coulombe, op. cit., p. 422

s'endetter. Au début de 1980, le Conseil du trésor commence à appliquer une politique de réduction du personnel de la fonction publique, politique que l'on poursuit toujours. Les habitudes traditionnelles de gestion sont bousculées, et il faut désormais gérer la décroissance. Les gestionnaires ne peuvent plus s'attendre à ce qu'on leur accorde des ressources additionnelles pour les nouveaux mandats qui leurs sont confiés.

La préoccupation pour la productivité prend de l'importance et il faut produire autant sinon davantage avec moins de ressources. Même si ce ne sont pas des postes occupés qui sont radiés, mais des postes vacants, cela réduit quand même de façon significative la marge de manoeuvre des gestionnaires.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la diminution de l'effectif de la fonction publique de 1980 à 1984.

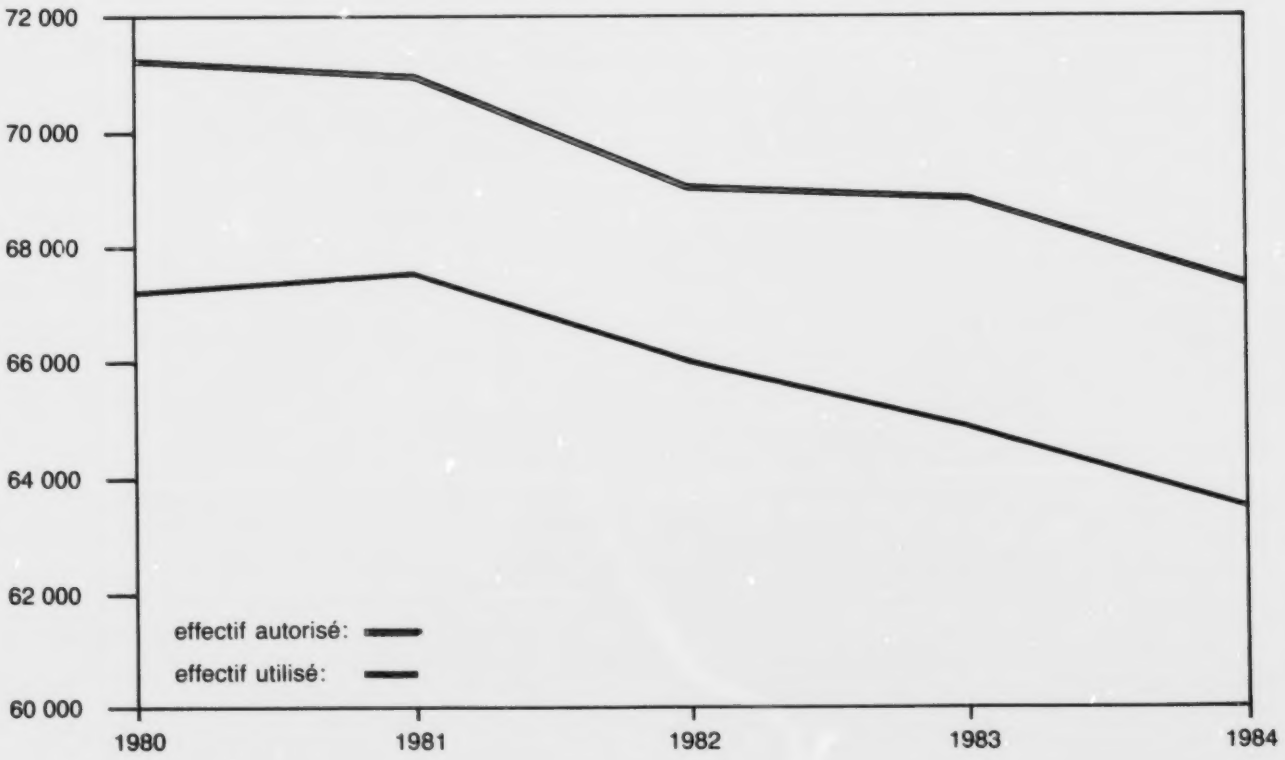
Pendant qu'on procède à des réductions de l'effectif gouvernemental, on remet en question le niveau de rémunération des fonctionnaires. Alors que la population vit un taux de chômage qui atteint 14%, pourquoi les fonctionnaires continueraient-ils de jouir de la sécurité d'emploi et de recevoir des augmentations de traitement?

S'ajoute à cela le désir de récupérer un droit de gérance des ressources humaines que les contrats de travail ont contribué à rogner au cours des années; on aboutit ainsi à un affrontement patronal – syndical majeur en 1982-1983. L'Assemblée nationale est contrainte d'adopter des lois d'une sévérité encore jamais vue dans les relations de travail entre l'État et ses employés. Ce sont: la *Loi concernant la rémunération dans le secteur public* (juin 1982) et la *Loi concerant les conditions de travail dans le secteur public* (décembre 1982). Cette ronde de négociation prend fin par l'adoption de décrets. Ces événements ont des conséquences considérables sur « le moral des troupes. » Encore aujourd'hui, plusieurs groupes ne sont pas complètement remis du choc des derniers décrets. Règle générale, les rondes de négociation ont toujours été éprouvantes pour les relations employeurs – employés, mais la dernière ronde marque une date. Elle fait voir avec évidence que le régime de negociation doit être changé.

• • •

Parallèlement à tous ces événements le retour du balancier est aussi porteur d'une réforme, une autre, dans la fonction publique. Cette réforme vise surtout la gestion des ressources humaines.

EFFECTIF DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES
DE 1980 a 1984



Ce tableau cumule les données de 60 ministères et organismes dont les dépenses de fonctionnement sont votées, en tout ou en partie, par l'Assemblée nationale. Ces données tiennent compte de l'addition, de l'abolition et du transfert de ressources humaines occasionnés par des changements à l'organigramme gouvernemental. (Il s'agit des chiffres au 31 mars de chaque année)

Durant l'été 1981, « la ministre de la Fonction publique suscite la création d'une commission parlementaire spéciale, formée de membres du gouvernement et de l'opposition officielle. Cette commission est mandatée pour recommander à l'Assemblée nationale des voies de solution à privilégier et des stratégies de changement à effectuer, de façon à mieux servir la société des années 1980, et cela dans la perspective d'une utilisation optimale des ressources humaines ».[7] C'est la Commission Bisaillon.

Les travaux des commissaires conduisent à un certain nombre d'observations:

• d'abord, on estime que c'est le propre d'une loi sur la fonction publique de statuer sur les trois points suivants: les principes fondamentaux de la gestion du personnel, les droits et les obligations des fonctionnaires, les pouvoirs et les devoirs respectifs des autorités centrales et ministérielles;

• il paraît également nécessaire de mettre au centre des préoccupations le service aux citoyens étant donné que, par tradition, l'administration publique s'est toujours orientée vers l'administration de lois et de règlements. Le fonctionnaire est donc davantage au service de l'État qu'au service du citoyen;

• en ce qui concerne l'efficacité de l'organisation, il semble évident que les dispositions législatives et règlementaires couvrent un trop grand nombre de situations concrètes de la gestion quotidienne des ressources humaines et qu'il faut introduire des politiques plus larges permettant aux gestionnaires de s'adapter à la réalité de leur milieu;

• on croit également nécessaire d'introduire le principe de la délégation. Les commissaires sont frappés par le faible degré d'autonomie réelle des gestionnaires en matière de ressources humaines;

• enfin, la clef de voûte de l'édifice, c'est la reconnaissance du principe de l'imputabilité des employés de l'État. Aux yeux des commissaires, il faut d'abord distinguer entre l'imputabilité administrative et l'imputabilité politique et faire en sorte que l'imputabilité puisse s'appliquer à tous les niveaux de la hiérarchie. Ce principe est d'ailleurs ensuite repris au tout début de la loi 51.[8]

Les travaux de la Commission Bisaillon amènent l'Assemblée nationale à adopter, le 22 décembre 1983, la nouvelle *Loi sur la fonction publique* (loi 51). Cette loi contient un certain nombre d'éléments novateurs. Elle se présente de façon bien différente de celle de 1978.

« Elle précise, non pas dans un préambule mais dans le corps de la loi, au premier chapitre, l'objet ou si l'on veut la raison d'être de la fonction publique, soit la primauté du service au public. Cette orientation se reflète tant dans les droits et les obligations des fonctionnaires que dans la répartition des pouvoirs de gestion et des responsabilités dévolues aux gestionnaires. Ce premier chapitre est suivi d'un autre, qui précise un peu en équilibre les droits et obligations des fonctionnaires. Le troisième chapitre détermine les conditions de la gestion des ressources humaines: la responsabilité des ministères et organismes et le régime de dotation. Le régime syndical, qui est reconduit sans changement, est présenté dans le chapitre IV, soit avant le cadre institutionnel qui lui, spécifie, comme il se doit, les pouvoirs des organismes centraux. Il ne fait pas de doute qu'un effort pédagogique a été tenté pour rendre le langage juridique plus accessible au lecteur et pour que le texte de la loi soit moins rébarbatif. »[9]

Cette loi est en quelque sorte complétée, en juin 1984, par la *Loi sur l'Assemblée nationale* dont l'objet est de permettre un meilleur contrôle sur l'administration et les entreprises publiques.

Tous ces éléments ont contribué à tisser la trame de la gestion des ressources humaines depuis plus de vingt ans. On est ainsi passé d'un pouvoir discrétionnaire, à une réglementation excessive due à l'action combinée des contrats de travail et des règlements émis par les organismes centraux, notamment le ministère de la Fonction publique et le Conseil du trésor. Aujourd'hui, l'administration publique vit une phase de transition. De nouveaux principes de gestion sont définis (dans la loi 51) ou sont en voie de l'être (nouveau régime de négociation), mais on ne connaît pas encore les modèles de gestion qui doivent être privilégiés au cours des prochaines années. Un équilibre délicat reste encore à trouver, dans l'action, entre la décentralisation des pouvoirs et la responsabilité des organismes centraux. Un autre équilibre délicat reste à trouver dans les relations de travail. C'est peut-être « dans l'établissement d'une voie de négociation rénovée avec les syndicats de ses employés que le gouvernement pourra trouver, avec la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique, un nouvel équilibre qui constituera vraiment une transition majeure dans la gestion de ses ressources humaines. »[10]

Les mesures administratives

Comme on vient de le voir, les mesures législatives et contractuelles ont eu une influence déterminante sur la gestion des ressources humaines. Malgré leur importance, on ne peut cependant pas dire que ces mesures aient occupé tout l'espace. Depuis plus de dix ans, l'administration publique a déployé beaucoup d'énergie pour améliorer le management et les qualifications de son personnel. Le bilan de la gestion des ressources humaines serait incomplet s'il se limitait au cadre législatif et contractuel et ne faisait pas état de quelques-unes de ces mesures. Ces autres mesures sont d'autant plus importantes qu'elles ont souvent incarné la seule marge de manoeuvre laissée aux gestionnaires.

• • •

7 Pierre E. Coulombe, op. cit.,, p.423

8 *Rapport de la Commission Bisaillon*, p. 15 et suivantes.

9 Pierre E. Coullombe, op. cit., p. 425.

10 Pierre E. Coulombe, op. cit., p. 424-425.

Le plan de développement des ressources humaines (P.D.R.H.)

La préoccupation pour le développement des ressources humaines ne date pas d'hier. Dans la seconde moitié des années 1960 notamment, plusieurs études sont menées sur le sujet:

— étude sur la formation des administrateurs publics en 1964 (le rapport Martin);

— étude sur la formation et le perfectionnement des fonctionnaires en 1965 (le rapport Rail);

— rapport du comité des relations professionnelles en 1968 (le rapport Bélanger);

— rapport du groupe de travail sur les problèmes de la formation et du perfectionnement des administrateurs publics en 1968 (le rapport Bolduc).

Les grandes conclusions auxquelles parviennent ces comités d'étude sont lourdes de conséquences. On note l'absence d'une politique générale de perfectionnement des ressources humaines, des besoins nombreux bien que mal définis, des initiatives intéressantes mais disparates. Ces initiatives répondent surtout à des besoins d'ordre technique.

En octobre 1968, un comité ministériel est mis en place avec le mandat d'élaborer une politique générale de formation et de perfectionnement pour l'ensemble de la fonction publique. On met alors de l'avant le principe de la centralisation des efforts de perfectionnement.

En 1969, comme on l'a déjà mentionné, le gouvernement crée le ministère de la Fonction publique qui prend la relève de la Commission de la Fonction publique pour le perfectionnement du personnel. Ce ministère publie, en juillet 1971, un document intitulé *Le perfectionnement du personnel de la fonction publique, principes et pratiques.* C'est la première politique officielle de perfectionnement.

Un point tournant est marqué, en juillet 1975, lorsque le ministère de la Fonction publique adopte la *Politique-cadre de développement planifié des ressources humaines dans la fonction publique.* . Ce document aura une influence déterminante sur l'avenir.

La politique-cadre a pour objectif d'assurer une pleine participation des gestionnaires et des employés aux aspects individuels et organisationnels du développement des ressources humaines et d'en faire un processus planifié, continu et intégré aux opérations des ministères et des organismes.[11]

Les principes à la base de cette politique sont les suivants:

— c'est la responsabilité des gestionnaires de favoriser le développement des ressources humaines;

— les objectifs individuels et organisationnels du développement des ressources humaines ne doivent pas être dissociés;

—l'employé doit faire preuve d'initiative pour son perfectionnement.

La politique-cadre spécifie également des rôles et des responsabilités précises. C'est ainsi que:

—les ministères et les organismes sont responsables d'établir leurs objectifs et leurs priorités de perfectionnement. Ils doivent aussi préparer leur plan annuel de développement et l'administrer;

—les gestionnaires sont responsables du développement des ressources humaines de leur unité administrative;

—le ministère de la Fonction publique est chargé de proposer au gouvernement des mesures visant à accroître l'efficacité du personnel de la fonction publique et de définir et d'administrer des programmes de développement;

—le Conseil du trésor doit approuver, une fois par année, le plan annuel de développement. Ce plan contient le nombre de jours de perfectionnement pour toutes les catégories de personnel et la justification des projets selon les objectifs de la politique-cadre.

Il est intéressant de regarder les résultats de l'effort de perfectionnement sur une période assez longue. On ne dispose malheureusement pas de rapport d'évaluation de l'amélioration de la compétence de la fonction publique au plan de la formation reçue. Mais il est quand même possible d'avoir une idée d'ensemble à partir de l'indice appelé effort de développement, qui fournit le pourcentage des jours-ouvrables consacrés au perfectionnement.

Le tableau ci-dessous donne un bon aperçu de la préoccupation pour le développement des ressources humaines au cours des dernières années.[12]

EFFORT DE DÉVELOPPEMENT

	Demandé par les ministères/ organismes	Autorisé par le Conseil du Trésor	Réalisé par les ministères/ organismes
1976-1977	1,70% *	1,70%	1,08%
1977-1978	1,44%	1,27%	0,87%
1978-1979	1,34%	1,17%	0,65%
1979-1980	1,05%	0,89%	0,68%
1980-1981	1,03%	0,93%	0,70%
1981-1982	1,00%	0,93%	0,59%
1982-1983	1,01%	0,94%	0,88%
1983-1984	0,99%	0,98%	non-disponible
1984-1985	1,13%	1,12%	non-disponible

* Pourcentage des jours ouvrables consacrés au développement par rapport à la totalité des jours ouvrables des employés des ministères et des organismes.

11 Ministère de la Fonction publique, *Politique-cadre de développement planifié des ressources humaines de la fonction publique,* 1975, p. 5.

12 Office des ressources humaines, *Rapport synthèse sur la planification du développement des ressources humaines dans la fonction publique pour l'année 1984-1985,* p. 13.

Le bilan de cette vaste opération est certes positif, mais en termes de gestion, il se traduit dans des modalités de fonctionnement très centralisées et très bureaucratiques. Le P.D.R.H. reflète en quelque sorte la tendance à la règlementation qui a été la caractéristique des années 1970.

Toutefois, la disparition du ministère de la Fonction publique et la remise en cause de modalités de fonctionnement trop centralisées amènent des modifications importantes aux orientations du perfectionnement. C'est ainsi qu'en mars 1985, le Conseil du trésor définit les grandes lignes d'une politique concernant le développement des ressources humaines dans la fonction publique. Cette politique remplace la directive 13-75 relativement aux modalités d'application de la politique-cadre. Cette nouvelle politique repose sur des principes qui s'inspirent d'un régime d'imputabilité.

C'est le sous-ministre ou le président d'organisme qui porte la responsabilité du perfectionnement des ressources humaines de son organisation. Cela signifie qu'il décide de l'ensemble des interventions de gestion permettant aux fonctionnaires d'acquérir, de maintenir ou d'améliorer des connaissances, des habiletés et des attitudes en relation avec l'exercice de leur emploi actuel ou d'un nouvel emploi éventuel dans la fonction publique et en rapport avec les politiques et les orientations du gouvernement et du ministère ou de l'organisme.

Dans cette perspective, le Conseil du trésor n'est plus là pour approuver les plans des ministères et des organismes. En collaboration avec l'Office des ressources humaines, son rôle consiste à évaluer la situation du perfectionnement dans l'ensemble de la fonction publique à partir des rapports de gestion que doivent lui remettre les ministères et les organismes.

C'est donc un changement majeur à retenir.

Les politiques d'égalité en emploi

Les politiques d'égalité en emploi ont été élaborées en cascade. D'abord, en février 1980, le gouvernement adopte une politique d'égalité en emploi pour les femmes dans la fonction publique. Partant du constat qu'il y avait:

— 2% de femmes dans le personnel d'encadrement;

— 15% de femmes parmi les professionnels;

— 72% de femmes dans le groupe du personnel de bureau;

le gouvernement, sous la poussée des mouvements de femmes et à la suite de constatations sur la mauvaise utilisation de sa ressource humaine féminine, décide de préciser de nouvelles règles du jeu afin d'éliminer la discrimination et d'améliorer la représentativité des femmes dans la fonction publique. En février 1981, une politique d'égalité en emploi intègre les personnes handicapées et, en septembre 1982, les mêmes objectifs sont appliqués aux membres des communautés culturelles. Ces préoccupations sont inscrites dans la convention collective 1982-1985 des fonctionnaires et elles viennent de faire l'objet d'une lettre d'entente, en décembre 1984, avec les professionnels du gouvernement.

Il y a des effets tangibles à l'application de ces politiques, par exemple:

• les textes gouvernementaux sont modifiés en conséquence; chaque comité de sélection est composé en y associant au moins une personne sensibilisée à la problématique des groupes désignés. La nouvelle pratique, permettant le rangement des candidats par niveau qui remplace l'application stricte de la règle du mérite, donne plus de latitude pour choisir des personnes appartenant aux groupes sous-représentés;

• il y a eu une légère amélioration de la représentation des femmes dans la fonction publique puisqu'on y trouve actuellement 7% de femmes dans le personnel d'encadrement et 18% de femmes chez les professionnels.

Les écarts ne peuvent pas être corrigés aussi rapidement qu'on le voudrait. La réduction de l'effectif et la disponibilité réduite des postes de cadres limitent les possibilités de redressement. Malgré les compressions budgétaires, on a diffusé plus d'information aux femmes qui désirent progresser dans leur carrière (formacadres, libération pour études...). Les effets de ces mesures ne peuvent se faire sentir que proportionnellement aux ouvertures faites à la promotion.

Les données disponibles ne permettent pas de porter un jugement éclairé sur l'amélioration de la représentation des personnes handicapées et des membres des communautés culturelles même si plusieurs moyens ont été mis en place pour favoriser leur intégration (accessibilité des lieux physiques, sensibilisation, etc.).

L'évaluation du rendement des cadres et la rémunération au mérite[13]

La réforme de l'évaluation du rendement des cadres dans la fonction publique commence en 1969, et elle évolue en deux grandes étapes.

La première peut être située entre 1969 et 1979. L'objectif recherché, en 1969, est d'appliquer le principe consistant à relier la rémunération des cadres à la qualité de leur rendement. À partir de ce moment, il devient possible, pour les autorités des ministères et des organismes, de faire varier les hausses de traitement en fonction du mérite professionnel. Mais à en juger par les résultats d'un sondage réalisé six ans plus tard par un Comité d'étude sur la gestion des cadres, on ne peut pas conclure à un bien grand succès. Il n'y avait alors qu'environ 20% des cadres qui faisaient l'objet d'une notation. Les résultats de ce sondage laissaient nettement voir que les cadres supérieurs s'étaient contentés d'attribuer les hausses de traitement sans mettre en oeuvre une évaluation rigoureuse du rendement de leurs subordonnés. En 1976, nouveau coup de semonce; le ministère de la Fonction publique rappelle aux autorités des ministères et des organismes leurs

13 On emprunte largement ici à l'ouvrage de Marcel Proulx et Michel Roy, *L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise*, CÉPAQ, coll. « Bilans et Perspectives », 1983.

responsabilités en regard de l'évaluation de leurs cadres. Devant le peu de succès de ce nouvel avertissement, le ministère de la Fonction publique décide d'instaurer un système de contrôle de l'évaluation géré par un comité sur la rémunération des cadres. Cette méthode n'a guère plus de succès. Il faut, en 1978, une décision du Conseil du trésor pour que s'étende l'application du système. On remarque toutefois que si le nombre d'évaluations s'est accru, la qualité des évaluations laisse encore largement à désirer.

L'année 1979 marque un tournant. Des modifications au *Règlement concernant la rémunération des avantages sociaux et les autres conditions de travail des cadres supérieurs et des adjoints aux cadres supérieurs* permettent d'introduire une nouvelle méthode d'évaluation par les attentes signifiées. La méthode consiste, comme le précise le règlement, à vérifier le niveau de correspondance entre les attentes préalablement déterminées et les réalisations de la personne évaluée. Ainsi, vient-on d'introduire une plus grande rigueur dans l'évaluation tout en permettant de s'adapter aux caractéristiques propres des unités administratives. Fait important à noter, tous les traits se rapportant à la personnalité de la personne évaluée sont exclus de la procédure d'évaluation.

La politique de rémunération des cadres en 1979-1980 apporte un élément nouveau. En effet, on limite à 30% la proportion de cadres dans un ministère ou un organisme qui peut se voir attribuer une appréciation supérieure à « C ». Cette mesure vise essentiellement à déjouer la générosité trop grande des évaluations antérieures.

Cette nouvelle politique connait aussi ses difficultés de démarrage. Un sondage réalisé en août 1980[14] révèle que 56% des cadres interrogés n'ont pas reçu d'attentes signifiées.

En dépit de ces difficultés, on ne peut pas conclure que l'évaluation du rendement par les attentes signifiées soit une tentative vaine. Elle engendre un certain nombre de conséquences, qu'il n'est pas inutile de rappeler:

- même si officiellement l'évaluation du rendement par les attentes signifiées vise la détermination des hausses de traitement, on ne peut pas établir en réalité un lien rigoureux entre le rendement et les hausses de traitements. En effet, le niveau de l'enveloppe salariale ne permet pas, dans la majorité des cas, une fois les hausses minimales accordées aux cadres ayant fourni une performance jugée satisfaisante, de donner une augmentation salariale significative aux plus méritants. Les appréciations A et B apportent une gratification plutôt psychologique;

- l'évaluation du rendement par les attentes signifiées a des incidences sur le plan disciplinaire. Cette méthode d'évaluation permet d'imposer des mesures disciplinaires lorsque les attentes ne sont pas atteintes. Toutefois la réalisation des attentes peut aussi protéger la personne évaluée contre des reproches non mérités;

- l'évaluation du rendement par les attentes signifiées apparaît comme un outil d'une gestion plus rigoureuse. Même si la méthode d'évaluation du rendement n'est pas encore intégrée au processus de planification et de contrôle de l'ensemble des ministères et des organismes, elle demeure un acquis pour la rationalisation de l'administration publique et pour la mise en place du régime d'imputabilité des cadres.

Expériences innovatrices en gestion des ressources humaines dans les ministères et les organismes

Un certain nombre de ministères et d'organismes ont tenté des expériences nouvelles en gestion de personnel au cours des dernières années. Conscientes de l'importance majeure de la ressource humaine dans la production des services, ces administrations ont mis en pratique de nouveaux styles de gestion mettant en valeur la motivation, l'initiative et la participation des employés. Ces expériences innovatrices reposent sur une nouvelle culture organisationnelle qui a pour conséquence d'améliorer la productivité et la qualité des services.

Le cadre de ce document de réflexion ne permet pas de passer en revue toutes les mesures se rapportant à la gestion des ressources humaines. Aussi, serait-il nécessaire de parler du programme Formacadres, des mesures de réduction du personnel, des nouvelles mesures relatives à la gestion du personnel occasionnel... Toutefois, les mesures analysées ci-dessus donnent une bonne idée de l'orientation suivie dans la gestion des ressources humaines.

Perspectives d'avenir

Comme on vient de le voir, le domaine de la gestion des ressources humaines a été le théâtre de beaucoup d'événements. Il y a eu des mesures législatives, des rondes de négociation, des décisions administratives. Tous les éléments se sont conjugués pour façonner la situation que l'on connaît. Mais quelle sorte d'avenir se dessine à l'horizon?

Il y a certes bien des inconnues. Par exemple, on ne peut prévoir le contexte économique, la réaction des syndicats, les conséquences sur l'emploi de l'ouverture du Québec sur les marchés étrangers, la pression que le secteur privé exercera sur le secteur public, les résultats de l'application de mesures de productivité... Tous ces facteurs, et bien d'autres encore, peuvent conditionner largement la gestion des ressources humaines dans un avenir prochain.

Mais déjà on peut identifier quelques enjeux auxquels il sera difficile d'échapper pour les cinq ou dix prochaines années.

Un souci pour servir la clientèle

Traditionnellement, la fonction publique est au service de l'État: les énergies des fonctionnaires sont essentiellement consacrées à l'administration de lois et de règlements.

14 Jean-Marie Fréchette, *La signification des attentes et l'évaluation du personnel d'encadrement*, Association des cadres supérieurs du Québec, p. 17.

Depuis quelques années cependant, les pressions pour faire évoluer cette situation ont augmenté. D'abord, on constate une prise de conscience plus aiguë des coûts des services publics. En période de rareté des ressources, les citoyens exigent davantage de comptes: ils veulent être assurés que la machine administrative ne brûle pas des énergies qui pourraient être consacrées au service à la population. Cette préoccupation a trouvé un écho dans les travaux de la Commission Bisaillon et elle est abondamment véhiculée par le Secrétariat aux relations avec les citoyens et les citoyennes.

Des efforts importants, en ce sens, ont déjà été faits pour changer certaines pratiques administratives dans de nombreux ministères et organismes. Mais un travail énorme reste encore à accomplir. Il s'agit d'un véritable changement de culture. Ce sont les structures de l'organisation étatique, la répartition des pouvoirs, l'attitude des fonctionnaires qu'il faudra modifier.

Un souci pour la productivité

L'heure est aux organisations performantes où le « produit à livrer » doit être le centre des préoccupations. L'État n'échappe pas à la nécessité d'accroître sa productivité.

Mais la productivité d'un secteur de services comme l'administration publique ne s'évalue pas de la même façon que pour un secteur producteur de biens. Les employés de l'État résistent aux méthodes d'évaluation trop calquées sur le secteur industriel. Le défi des prochaines années, à cet égard, consistera à trouver des moyens adéquats pour accroître la productivité de l'État tout en tenant compte de la nature des services et des relations de travail dans l'administration publique.

Parmi les moyens que privilégient de nombreux intervenants, on retrouve une préoccupation accrue pour l'imputabilité et la responsabilisation des gestionnaires. On y reviendra plus loin. Il faudra aussi agrandir l'espace vital, actuellement trop restreint, réservé à l'imagination et à l'initiative de toutes les catégories de travailleurs de la fonction publique.

Prendre le virage des nouvelles technologies

Les organisations administratives sont de plus en plus touchées par l'arrivée de nouveaux instruments de travail. L'informatique commence déjà à bouleverser des habitudes de travail.

L'administration publique en est encore au stade des premiers pas dans l'utilisation de la bureautique ou de l'informatique domestiquée. Il y aura, au cours des prochaines années, un effort considérable à faire pour adapter l'appareil administratif à la société technologique. L'enjeu est de taille et il ne saurait être relevé avec profit sans la collaboration de tous les employés de l'État. À cet égard, l'État devra rénover ses façons de faire pour gagner l'adhésion de ses employés. À cause de sa situation privilégiée, l'administration publique devient une sorte d'exemple et elle doit mettre en place des organisations irréprochables au plan de l'efficacité, de l'équité et de la qualité des services. Certes, l'État ne peut plus prendre de la même façon la responsabilité du développement économique et social comme il l'a fait dans les années 1960. Aujourd'hui, le défi est d'un autre ordre. Sans être le premier responsable de toutes les activités de la société, l'État doit cependant devenir un facteur conditionnant par la qualité et la productivité de son organisation. L'État joue un rôle analogue à celui des banques: ce ne sont pas les banques qui créent l'économie, mais, par l'efficacité de leurs services financiers, elles en facilitent largement l'épanouissement.

Stimuler l'excellence

Le souci de l'égalité et la peur de l'arbitraire ont inspiré très largement les conventions collectives. On se retrouve aujourd'hui dans une situation telle que tous les employés d'un même niveau à l'intérieur d'un corps d'emploi, les compétents et les moins compétents, reçoivent le même traitement. À l'exception du personnel cadre, il est impossible de reconnaître le mérite par des avantages monétaires ou d'une autre nature. L'État ne s'est pas donné les moyens, à l'instar des entreprises, pour reconnaître et stimuler l'excellence.

Par ailleurs, on ne peut faire autrement que de remarquer le corridor unique du plan de carrière dans la fonction publique. L'échelle de salaires et l'importance de la place occupée dans l'organisation convergent vers les fonctions d'encadrement. Il faut remettre en question cette conception du plan de carrière dans la fonction publique. Plusieurs observateurs croient que le moment est venu de fournir à un certain nombre de professionnels une voie de progression dans leur carrière autre que celle de l'accession à des postes de cadres en créant, par exemple, une catégorie dite de spécialistes de haut niveau. Cette mesure innovatrice qui représente un changement important, répondrait mieux aux besoins de l'organisation en ce sens qu'elle permettrait de faire un choix de carrière en fonction d'une responsabilité à titre de spécialiste ou d'une responsabilité au niveau de l'encadrement.

Cette orientation contribuerait, semble-t-il, à apporter un début de solution aux deux problèmes suivants:

— trop de personnes accèdent à des postes de cadres en raison de leurs qualités de spécialistes. Cela a pour conséquence qu'elles assument avec difficulté leurs indispensables responsabilités de gérance et qu'elles se sentent divisées entre deux volets difficilement réconciliables d'un mandat unique. Sur cette question des cadres spécialistes, la réflexion reste d'ailleurs à faire en bonne partie;

— parce que les meilleurs spécialistes qui veulent améliorer leur sort doivent nécessairement regarder du côté des postes de cadres, l'administration publique y perd en expertise et doit, par la suite, et à des coûts plus élevés, convertir des cadres de gérance en des cadres-conseils.

Au total donc, pour une meilleure utilisation des professionnels spécialistes, il faut en arriver à freiner la dilution actuelle de la fonction d'encadrement et des responsabilités qui y sont attachées.

• • •

La gestion des ressources matérielles et financières

De nombreuses analyses réalisées en divers lieux au gouvernement du Québec font état de l'évolution des finances publiques, de la situation économique et de la position relative du Québec en regard des autres provinces canadiennes et d'un certain nombre de pays industrialisés. Ces études et ces analyses témoignent de la complexification de l'univers économique dans lequel évolue le Québec et mettent en relief les difficultés des dernières années; elles indiquent aussi que l'avenir prévisible a bien peu de chances de loger à l'enseigne de la prospérité retrouvée.

C'est en tenant compte de cette situation qu'on aborde dans le présent chapitre la gestion des ressources matérielles et financières. Et s'il fallait convaincre quelqu'un de l'importance et de la complexité de ces deux dimensions de l'administration publique, il suffirait sans doute de dire qu'en 1982-1983 près de 8 000 personnes étaient affectées à la gestion des ressources matérielles et financières au gouvernement du Québec.

En prenant une certaine licence à l'égard de la période étudiée, on peut retracer de la façon suivante les grands moments et les traits les plus significatifs de l'évolution récente.

L'adoption de la Loi sur l'administration financière et la création du Conseil du trésor

Adoptée en 1970, la *Loi sur l'administration financière* reposait sur un certain nombre de principes directeurs ou de volontés qu'on peut résumer de la façon suivante:

— développer un style et des mécanismes de gestion permettant d'accroître la productivité;

— exercer une surveillance générale sur l'efficacité de l'action administrative;

— éviter la centralisation abusive de la gestion gouvernementale et réduire le poids du système rigide des contrôles a priori en prônant une approche davantage centrée sur la surveillance de l'exécution que sur la restriction de la liberté d'action;

— favoriser l'application de règles claires de gestion et la transparence de l'administration publique.

C'est dans cette perspective qu'était créé le Conseil du trésor, qui devenait un comité spécialisé du Conseil des ministres. Le Conseil du trésor recevait alors un mandat précis qu'on peut résumer par les énoncés suivants:

—réglementer l'utilisation des ressources;
—surveiller la mise en application de cette réglementation;
—assurer la coordination des fonctions et des services administratifs;
—analyser les implications financières des plans et des programmes des ministères et des organismes gouvernementaux;
—préparer les prévisions budgétaires;
—contrôler l'exécution des dépenses et des engagements financiers autorisés.

En plus de ces responsabilités en matière de ressources matérielles et financières, le Conseil du trésor se voyait confier des mandats généraux dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

« C'est donc dans une optique de développement et de planification, et dans une volonté de modernisation du processus de décision gouvernementale, que l'on a créé le Conseil du trésor. De grands thèmes — toujours à la mode et parfois encore trop timidement concrétisés — ont présidé, il y a quinze ans, à la présentation de la nouvelle *Loi sur l'administration financière*: délégation des pouvoirs et des responsabilités, prise en charge des affaires administratives par les sous-ministres et leurs collaborateurs, accroissement de la capacité de décision et de la capacité de gestion, efficacité et productivité, clarté et transparence des normes et des règles. »[15]

Pour remplir le mandat qui lui était dévolu, le Conseil du trésor s'est doté d'un secrétariat qui depuis sa création, a essentiellement gardé les mêmes objectifs et les mêmes fonctions en matière de gestion des ressources matérielles et financières, alors qu'il a reçu des mandats nouveaux au chapitre de la gestion des ressources humaines lors de l'adoption récente de la nouvelle *Loi sur la fonction publique*.

Historiquement, le Secrétariat du Conseil du trésor s'est d'abord structuré autour de la Direction générale des programmes à laquelle se sont graduellement ajoutés la Direction générale des politiques de personnel, la Direction générale des politiques administratives, la Direction de la planification et, en 1984, le Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public.

Pour réaliser les objectifs qui lui étaient et lui sont encore confiés, « le Secrétariat, au fil des ans, a mis au point des

15 *Le Conseil du trésor quinze ans après*, exposé de M. Roland Arpin, secrétaire du Conseil du trésor, devant les membres de l'Institut d'administration publique du Canada, Québec, le 15 mars 1985.

méthodes d'analyse pour évaluer les implications financières des programmes, vérifier leur degré d'efficacité, leur rapport coût/bénéfice, établir ce qu'il est convenu d'appeler les coûts de systèmes. Il a également constitué une mémoire administrative qui inquiète parfois ses interlocuteurs, mais qui constitue un outil indispensable à des choix rationnels et cohérents, deux qualificatifs qui ont leurs détracteurs mais qui sont le fondement de l'action du Secrétariat. Le Secrétariat du Conseil du trésor est un organisme administratif de soutien technique et de consultation pour le Conseil du trésor et son président. Il est aussi l'interlocuteur des ministères et des organismes, qu'il conseille et soutient également ».[16]

C'est à la lumière des autres faits marquants qui suivent qu'on pourra interpréter l'impact de la *Loi sur l'administration financière*, de l'action du Conseil du trésor et de son Secrétariat.

À la recherche d'une gestion plus rigoureuse: l'instauration d'un nouveau système de planificaion budgétaire (PPBS)

Le discours du budget de 1970 laissait déjà présager une nouvelle orientation au processus d'allocation des ressources. Le ministre des Finances disait en effet:

« Avec un budget de près de $4 milliards, le Québec ne peut se permettre le luxe d'une administration relâchée. Il n'y a aucune raison pour que l'administration publique ne soit aussi efficace que l'administration privée. »

Ainsi le gouvernement affirmait-il sa volonté de s'inscrire dans une démarche visant à accroître l'efficacité de ses interventions tout en s'accordant d'un meilleur contrôle de la croissance des dépenses publiques. Dans ce contexte, le PPBS apparut comme l'outil indispensable de gestion dont on avait besoin pour améliorer la qualité de la gestion financière.

C'est en 1972 que le PPBS a été implanté dans tous les ministères et c'est en 1973-1974 qu'on retrouve le premier budget du gouvernement du Québec présenté sous la forme de structure de programmes. Avant cette date, « les ministères étaient assimilés, à toutes fins utiles, à des institutions pour fins d'allocation des budgets; et les ressources leur étaient allouées au cas par cas et par développement à la marge ».[17]

Le budget par programme exigeait une préparation comprenant trois volets:

— la planification triennale des activités par les ministères;
— la revue des programmes pour déterminer les crédits annuels;
— le mémoire de programme pour évaluer des programmes cibles.

Ce nouvel outil venait bouleverser les habitudes puisqu'il forçait les gestionnaires non seulement à identifier la nature de leurs dépenses mais également à quantifier les ressources affectées à la gestion de chaque programme et activité. Un des principaux objectifs explicites de cette mesure était de permettre l'évaluation annuelle de l'utilité des programmes existants et leur remise en question, le cas échéant. Quant aux nouveaux programmes, ils devaient être accompagnés d'objectifs clairs et d'indicateurs permettant d'évaluer leur performance.

« Le système mis en place à l'origine a évolué. Au début, plusieurs secteurs de l'administration québécoise étaient encore en développement, l'accent a donc été mis sur la planification des activités gouvernementales, ceci afin d'éclairer les choix en matière de stratégie d'innovation.

La planification triennale s'est avérée toutefois un exercice difficile pour les ministères qui ne trouvaient pas d'intérêt à envisager à moyen terme l'évolution de leurs programmes et de leurs politiques. Les impératifs de l'administration les amenaient à considérer la prochaine année budgétaire comme étant le départ de toutes leurs nouvelles initiatives et l'horizon de trois ans devenait alors un horizon de prévision et non de planification.

La prévision triennale ressemblait de plus en plus à la revue de programmes et la planification en tant que telle prenait de moins en moins de place dans les activités des ministères. Graduellement, le central s'appropriait cet aspect de la démarche budgétaire. Au fur et à mesure que la planification globale du budget se resserrait, il devenait important de connaître les engagements financiers du programme actuel sur une plus longue période afin de déterminer la marge de manoeuvre dont disposait le gouvernement.

La prévision est donc devenue centrale. Par ailleurs, le mémoire sur les programmes, qui avait pour but d'évaluer ces derniers en suivant le cycle budgétaire, s'est avéré également un exercice difficile. Cinq ou six cibles d'évaluation ont été choisies annuellement et très peu de mémoires ont été complétés. Ceux qui l'ont été ressemblaient plus à des plaidoiries de justification qu'à des remises en question. Quelques évaluations de programmes ont été des succès, mais elles avaient été faites dans un cadre indépendant du cycle budgétaire.

Du système original mis en place en 1972 et 1973, il nous reste le budget de programmes en tant que tel et la procédure de la revue de programmes qui permet la préparation des crédits annuels. La planification triennale est devenue un exercice central de prévision et l'évaluation se détache petit à petit du concept de programme pour prendre une dimension plus globale, incluant tous les aspects de la gestion.

Cette transformation est le fruit de l'évolution générale de la situation financière du gouvernement; elle est aussi le produit de la tradition administrative du milieu gouvernemental: la prévision à long terme et les plans dépassant dix-huit ou vingt-quatre mois n'y jouissent pas d'un haut degré de confiance. »[18]

Malgré les constats qui précèdent, ils sont nombreux ceux qui souhaitent que l'environnement budgétaire des opé-

16 Roland Arpin, op. cit.

17 Roland Arpin, op. cit.

18 Roland Arpin, op. cit.

rations de leur ministère ou de leur organisme s'inscrive dans une dynamique où la stabilité et la prévision à moyen terme retrouveraient leur droit de cité. Jusqu'à un certain point, ils préféreraient, par exemple, se donner une planification serrée tablant sur des ressources moindres mais clairement idenfiées sur un horizon de trois ans que d'être dépendant des aléas de toute nature qui, à leurs yeux, empêchent l'État de se donner des outils de gestion adaptés. D'autres vont plus loin en soupçonnant le Conseil du trésor et son Secrétariat de surévaluer les difficultés de la planification budgétaire à moyen terme pour pouvoir mieux garder les rênes du pouvoir.

Les tenants de « l'impossible triennal » répondent à ces allégations par des arguments qui relèvent d'une analyse de la conjoncture économique (difficulté de prévoir avec assez de précision les recettes de l'État, fluctuations dans les taux d'inflation, etc.) et par la nécessité de laisser au pouvoir politique une marge de manoeuvre plus grande pour répondre aux besoins changeants d'une société en perpétuelle mouvance.

Enfin, la formule de rangement des activités moins prioritaires introduite depuis deux ans n'aurait pas donné les résultats attendus; les économies qui en découlent se révèlent, somme toute, marginales.

Au total, malgré les améliorations qu'on y a graduellement apportées et malgré le fait qu'on le juge techniquement bien rodé à plusieurs égards, l'actuel processus d'allocation des ressources financières crée encore de l'insatisfaction, par exemple, lors de l'opération des crédits détaillés à laquelle les ministères et les organismes doivent se soumettre. Par ailleurs, des gestionnaires de ce processus, dans les ministères et les organismes, disent y être pris en otage, d'un côté par un ministre qui veut toujours obtenir plus de ressources pour les programmes qu'il gère et, d'un autre côté, par le Conseil du trésor qui cherche les moyens de gérer la décroissance.

Il importe, toutefois, de retenir que les préoccupations majeures auxquelles le PPBS voulait apporter réponses continuent toujours d'être des préoccupations importantes aujourd'hui, notamment l'évaluation de programme.

La mise en place d'une politique et de procédures d'achat

Au début de 1977, le gouvernement adoptait une politique d'achat qui visait à faire contrepoids aux politiques d'achat préférentiel pratiquées ailleurs au Canada, à favoriser de façon explicite le développement des entreprises québécoises oeuvrant dans le secteur secondaire, et à mettre en place des mécanismes d'achats globalisés permettant de réaliser des économies importantes.

Subséquemment, on instaurait un nouveau système d'adjudication des contrats de service et de construction et on créait un fichier central des fournisseurs. On visait alors à assurer l'équité en offrant des chances « plus égales » à tous les fournisseurs d'obtenir des contrats de l'État.

Certaines critiques de fond a été formulées à l'égard de ces mesures aux plans des intentions qui les sous-tendaient et des impacts qui en ont résulté. Au chapitre de la gestion des ressources, les principales critiques formulées peuvent se résumer de la façon suivante:

- ces mesures, dans certains cas, ont constitué de nouvelles contraintes à la gestion efficace des ministères et les ont privés de l'accès à un marché qui, par sa longueur d'avance sur le marché québécois, aurait permis un développement plus rapide et plus harmonieux de certains segments de l'administration québécoise. On cite fréquemment, à cet effet, le domaine des nouvelles technologies de l'information;

- la politique d'achat reste entachée d'un certain nombre d'ambiguïtés: un produit est-il québécois quand il est manufacturé par une main-d'oeuvre québécoise dans une entreprise appartenant à des capitaux étrangers? quand il est assemblé chez nous à partir de composants importés? etc.;

- alors que les politiques et les pratiques en vigueur y gagnent en transparence et en équité, de nombreux gestionnaires croient que l'administration publique y perd en efficacité et en rapidité d'exécution et que cela se répercute sur les services aux clients. On n'aurait pas encore trouvé un point d'équilibre satisfaisant entre ces deux pôles.

Et on pourrait bien sûr allonger la liste. Du côté des fournisseurs, la satisfaction est plutôt croissante si on excepte « les étrangers » qui tentent de faire une percée sur le marché des achats gouvernementaux. Une enquête réalisée récemment montre hors de tout doute, si on excepte certaines contraintes bureaucratiques, que les entreprises québécoises sont hautement satisfaites du fonctionnement du fichier des fournisseurs.

La politique de la vérification interne

En 1974, dans son rapport à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général préconisait l'implantation systématique de la vérification interne qui devait couvrir toutes les activités d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental et les contrôles de gestion qui y sont reliés. Il identifiait alors que le mandat d'un vérificateur interne devait couvrir les éléments suivants:

— examen des transactions comptables et financières;

— vérification de l'exactitude et de l'utilité des registres comptables et des rapports administratifs;

— vérification des contrôles de gestion et de leur efficacité;

— vérification de l'efficience et de l'économie dans la gestion des ressources humaines et matérielles.

Il faut attendre jusqu'en 1980 pour disposer d'une politique gouvernementale de la vérification interne qui dit

notamment que l'ensemble des activités d'un ministère ou d'un organisme doit faire l'objet d'une vérification interne concernant la protection des ressources, l'intégrité des informations et la conformité, l'efficacité et l'économie ainsi que le degré d'atteinte des objectifs.

Il n'est pas nécessaire de rappeler longuement ici le cheminement suivi dans l'implantation de cette politique. Des documents publiés par le Secrétariat du Conseil du trésor, par le Comité consultatif de la vérification interne et par le Vérificateur général en font largement état. Tous semblent s'accorder sur un fait: la vérification interne ne dispose pas encore des moyens nécessaires pour produire les résultats escomptés.

De plus, des témoignages recueillis se dégagent deux autres constatations. D'une part, les autorités des ministères et des organismes n'auraient pas donné à la vérification interne une place qui lui conférerait la crédibilité nécessaire à son action, notamment en ne donnant pas les suites appropriées aux résultats des vérifications. D'autre part, les gestionnaires des directions et des services ont vu et continuent de voir la vérification interne comme une autre fonction « staff » qui dérange plus qu'elle n'aide.

La réglementation et la normalisation des actes de gestion

L'un des moyens privilégiés par le parrain de la loi de 1970 (*Loi sur l'administration financière*) pour assurer la productivité de l'administration publique fut l'élaboration de règles et de normes de gestion claires et transparentes. Ce fait doit être retenu comme un indice important du développement de l'administration gouvernementale.

« Il est de bon ton de se défouler de temps à autre en dénonçant à grand fracas le trop grand nombre de règlements, de normes, de la trop grande complexité de l'appareil gouvernemental, la dilution du pouvoir de décision ... Cela appartient à une sorte de littérature noire de la fonction publique (...) Mais somme toute, ces dénonciations globales — toujours vraies, toujours fausses — ne mènent nulle part.

C'est un fait, beaucoup de règles et de normes ont été édictées et s'appliquent toujours. Elles expriment cet effort de mise en ordre, d'organisation, de clarification et de transparence exigé d'un gouvernement. Elles poursuivent plusieurs objectifs: protéger de l'arbitraire, garantir une certaine équité, guider les décisions, baliser les dépenses, normaliser, uniformiser ...des raisons, toutes défendables lorsque prises une à une.

Ces règles prennent la forme de directives, de règlements, de conventions collectives, de normes et de procédures. Elles permettent aux milliers de membres de la fonction publique de se référer à un corpus stable, uniforme qui évite de toujours repartir à zéro. Les « géants rouges » contenant les règles édictées par le Conseil du trésor sont des outils de travail importants pour les gestionnaires engagés dans les opérations. Les conserver dans le bureau du sous-ministre risque cependant de les transformer en « irritants »!

Mais l'éloge inconditionnel des règles et des normes gouvernementales serait sûrement abusif puisque nous savons tous qu'elles ont aussi des effets négatifs lorsqu'elles se développent par sédimentation et sans mécanisme permanent de remise en question. »[19]

Cette citation traduit bien les commentaires recueillis auprès des gestionnaires. Cependant, lorsqu'un ministère ou un organisme utilise sa marge de manoeuvre pour compléter ou « enrichir » la réglementation et les normes qui émanent du Conseil du trésor, il vient un jour où, aux yeux de plusieurs, c'en est trop.

Aujourd'hui, c'est le nombre de règles à suivre, la désuétude de certaines et l'aspect trop tâtillon d'autres qui amènent nombre de gestionnaires à affirmer qu'ils manquent d'air, qu'ils ne disposent plus de l'espace vital pour exercer leur imagination et leur esprit d'initiative, que le droit à l'erreur est nié et que nous versons dans l'improductivité. La file d'attente s'allonge à la porte de la déréglementation.

Quelques autres faits marquants

Si on voulait tracer un portrait complet et l'évolution de la gestion des ressources matérielles et financières au cours des dernières années, il faudrait analyser ici plusieurs autres aspects comme:

- la mise en place, en 1975, du système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) par le ministère des Finances;
- la création, depuis 1982, de plusieurs fonds renouvelables qui permettent d'utiliser des revenus pour procéder à certaines réalisations plutôt que de verser ces revenus au fonds consolidé;
- la relance, en 1981, du dossier de l'évaluation de programme en vue d'en faire un véritable outil pour la prise de décision politique et administrative;
- la création au Secrétariat du Conseil du trésor, en 1984, du Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public.

Ces initiatives constituent autant d'outils mis à la disposition des ministères et des organismes pour les aider à atteindre leurs objectifs dans la gestion des ressources matérielles et financières.

Tous en conviennent, avec plus ou moins de conviction ou de force selon qu'ils oeuvrent dans un organisme central ou dans une organisation sectorielle: il faut procéder à une révision, à une rénovation de la gestion des ressources matérielles et financières à la lumière de principes de même nature que ceux qui éclairent la modernisation récente de la gestion des ressources humaines (loi 51).

19 Roland Arpin, op. cit.

La gestion des ressources informationnelles

Il y a quelques années à peine, moins de dix sans doute, il était courant, dans les documents traitant de la gestion des ressources dans l'administration publique, de s'en tenir aux ressources conventionnelles ou traditionnelles, soit les ressources humaines, financières et matérielles. Aujourd'hui, il faut élargir le cadre d'analyse de la gestion pour y inclure une quatrième ressource: l'information.

Mais l'information se présentant comme un produit du traitement de données, on ne saurait en parler sans référer aux activités de traitement elles-mêmes, soit l'informatique et un certain nombre d'autres « tiques » auxquels elle a donné naissance (micro-informatique, télématique, bureautique,...). Et pour qualifier le tout de façon synthétique, incluant les données elles-mêmes, les experts proposent un nouveau barbarisme: les **ressources informationnelles.**

• • •

Voici un aperçu des faits marquants de la dernière décennie accompagnés, au passage, des questions qui paraissent les plus pertinentes et de points de vues de gestionnaires.

Un aperçu de l'évolution

Aux yeux de plusieurs observateurs, en particulier ceux du monde de l'informatique, l'administration publique n'a pas joué un rôle moteur dans l'implantation de l'informatique au Québec. Malgré des développements qu'on peut qualifier de fulgurants à certains égards, en particulier au chapitre des coûts comme on le verra plus loin, l'administration publique suit de façon générale le développement de la technologie avec un certain retard et introduit la technologie déjà éprouvée. Au cours des dernières années, les organismes gouvernementaux dont le budget n'est pas voté par l'Assemblée nationale, en raison de la nature de leurs opérations, et aussi, dans certains cas, grâce à la marge de manoeuvre dont ils bénéficient ont pu introduire plus rapidement la technologie.

Les grandes étapes du développement de l'informatique dans l'administration publique

• **de 1958 à 1976,** c'est la phase de démarrage; cette période est caractérisée par la mécanisation d'un certain nombre d'opérations administratives. On vise alors à réaliser plus rapidement ces opérations, à en accroître la fiabilité et à limiter l'accroissement du personnel affecté à ces tâches. Un exemple de ce type de développement est la mécanisation du système de paie des employés du gouvernement;

• **au début des années 1970 et jusqu'en 1977,** la phase de démarrage se double d'une phase de contagion. De plus en plus d'organisations du secteur public font appel à l'informatique pour réaliser des opérations de plus en plus complexes et diversifiées. Les investissements en informatique sont alors proportionnellement plus importants au sein de la « jeune » fonction publique québécoise que dans la plupart des autres administrations publiques canadiennes et dans les entreprises privées;

• **en 1976,** les dépenses pour les ressources informatiques avaient atteint un niveau tel que le Québec se situait au quatrième rang mondial, avec les États-Unis, pour le niveau proportionnel d'investissement. À ce moment, des études visant à promouvoir une certaine rationalisation débouchent sur deux gestes importants: la publication d'une politique de développement des systèmes informatiques et la création du Bureau central de l'informatique au ministère des Communications;

• **entre 1977 et 1982,** le rythme d'accroissement des dépenses informatiques au gouvernement du Québec, malgré des déboursés qui restent importants, est proportionnellement plus faible que celui qu'on rencontre dans plusieurs autres organisations qui, elles, sont souvent en fin de période de contagion;

• **depuis 1982,** on note un accroissement significatif, une reprise du développement de l'informatique dans l'administration publique. Cela est particulièrement attribuable, d'une part, à la sensibilisation accrue des hauts dirigeants de même qu'aux objectifs d'amélioration des services à la clientèle et de croissance de la productivité, et, d'autre part, aux solutions offertes par de nouvelles technologies, tant en informatique qu'en bureautique, qui commencent à faire des percées au gouvernement du Québec.

Quelques données sur la croissance des coûts.

Le ministère des Communications (B.C.I.) publie un rapport annuel sur l'informatique au gouvernement du Québec. On y trouve des données abondantes sur l'évolution des coûts. On peut résumer de la façon suivante les faits saillants qui se dégagent de ces données:

• la croissance des coûts dans les ministères et dans les organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale paraît moins forte que celle des organismes dont le budget n'est pas voté par l'Assemblée nationale; ce phénomène s'explique en très grande partie par les transferts de responsabilités des ministères aux organismes (ex.: le Bureau des véhicules automobiles qui est passé du ministère des Transports à la Régie de l'assurance automobile du Québec);

• en 1983-1984, les dépenses informatiques atteignaient 365 millions de dollars pour les ministères et les organismes. L'année précédente, d'après une extrapolation des données tirées des états financiers, le B.C.I. évaluait à au moins 128 millions de dollars les dépenses informatiques des réseaux de l'éducation et des affaires sociales, ce qui amène à situer à plus de 493 millions de dollars les coûts informatiques des secteurs public et parapublic pour cette année;

• la croissance des coûts des ressources informatiques est sensiblement plus forte que celle des dépenses de fonctionnement du gouvernement, plus particulièrement dans les toutes dernières années et encore actuellement;

• en ne référant qu'aux seuls chiffres des ministères et des organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale, on remarque que la proportion des dépenses de fonctionnement du gouvernement du Québec affectée à l'informatique a été relativement constante pour la période de 1976 à 1982; elle s'établissait alors aux environs de 4%. On assisterait depuis à une augmentation sensible de cette proportion qui atteindrait 5,8% en 1985-1986;

• ces coûts sont très majoritairement ceux qui sont affectés à l'informatique dite traditionnelle ou lourde comprenant notamment les postes de travail qui sont rattachés à des systèmes opérationnels (écrans cathodiques).

On est au moins en droit de se demander quel sera l'impact financier de l'émergence des outils d'assistance individuelle et des nombreux éléments de bureautique qui ne manqueront pas de se tailler une place grandissante dans l'administration publique au cours des prochaines années.

Un point tournant en 1976: la politique de développement des systèmes et la création du Bureau central de l'informatique

Les objectifs de départ tels que stipulés dans la politique concernant le développement des systèmes informatisés de gestion du gouvernement du Québec, approuvée le 30 mars 1976, s'énoncent ainsi:

— rationaliser le développement de l'informatique de façon à atteindre au meilleur coût l'efficacité administrative;

— développer au sein de l'administration gouvernementale une expertise de haute qualité en matière de services informatiques;

— permettre l'accès pour tous les ministères et les organismes à un potentiel informatique correspondant à leurs besoins réels.

Il semble bien que ces trois axes principaux correspondaient aux besoins de cette période et que le bilan de leur application soit, en général, positif. Cela a, entre autres, amené de nombreux gestionnaires gouvernementaux à prendre conscience du fait que les systèmes devaient être au centre de leurs préoccupations de gestion et qu'ils devaient en assumer la responsabilité. L'obligation d'approuver ou de faire approuver les conceptions administratives des systèmes en a sensibilisé un grand nombre.

En créant des équipes internes de développement de systèmes, plusieurs ministères et organismes ont pu définir leurs priorités et compter sur des spécialistes de plus en plus conscients des objectifs organisationnels, et ce, en contact constant avec les besoins du milieu. Ces spécialistes ont pu offrir un service plus satisfaisant aux gestionnaires et fournir des avis plus éclairés sur le développement des systèmes du ministère ou de l'organisme.

La politique débouchait sur la création du Bureau central de l'informatique (B.C.I.) et lui confiait un double rôle: celui de **serveur** (réalisation technique des systèmes et traitement des données) et celui d'**aviseur** et de **coordonnateur** pour l'administration publique.

Cela a eu des effets positifs incontestables. Il s'est alors avéré possible de fournir à un moindre coût de meilleurs services aux ministères et aux organismes dont le volume et la nature des activités ne pouvaient justifier la mise en place de services complets; l'action du B.C.I. a aussi permis de développer une expertise fort utile tant pour les ministères que pour les organismes centraux. Enfin, le contrôle des acquisitions par le Service des achats du gouvernement a permis de favoriser l'achat de produits québécois et de contribuer ainsi au développement de l'économie québécoise.

Certains jugent que le B.C.I., dans les faits, a été utilisé pour limiter la progression des dépenses liées à l'informatique. Le contrôle exercé n'étant pas toujours compatible avec les choix de développement de certains ministères ou organismes utilisateurs, les bénéfices anticipés n'auraient été que partiellement obtenus. Les organisations qui échappent à ce contrôle ont connu, dans de nombreux cas, un développement plus harmonieux et en retirent plus d'avantages. Il faut noter cependant que, d'une part, les investissements ont été proportionnellement plus élevés dans ces organismes et que, d'autre part, on manque de critères et d'indicateurs fiables pour mesurer l'efficacité accrue d'une organisation qui se procure un système sophistiqué et autonome de traitement de l'information.

Le B.C.I. n'aurait pas pleinement joué son rôle de coordination et de soutien auprès des organismes et des ministères. Les raisons invoquées à l'appui de ce jugement varient selon qu'elles viennent du B.C.I. ou de ses clients. Cependant, ce jugement porté sur le rôle conseil du B.C.I. est en partie fondé sur le fait que plusieurs gestionnaires attendent des orientations face aux techniques introduites depuis le début des années 1980 et dont se dotent ou veulent se doter plusieurs organisations. Ces technologies

laissent présager de nombreux gains au chapître de la productivité et de l'efficacité du travail de bureau, ce qui suscite beaucoup d'espoir chez les gestionnaires. L'absence d'orientation claire risque de freiner la mise en place de ces outils de l'avenir et d'entraîner une perte d'énergie considérable. En effet, plusieurs expériences s'effectuent présentement au sein des ministères et des organismes et il existe un réseau informel d'échange d'information sur ces innovations. La situation est présentement acceptable mais, avec la multiplication des utilisateurs et des technologies, des complications sont à prévoir. Ce besoin de support-conseil face aux outils autonomes s'apparente étrangement à celui qui prévalait au milieu des années 1970 concernant les gros ordinateurs; le B.C.I. a aidé les ministères et les organismes à se développer en cette matière en fonction de leur situation particulière.

Une politique d'achat qui produit des fruits

Les données compilées par le Service des achats du gouvernement indiquent que le contenu québécois du matériel informatique est en progression constante depuis le début des années 1980. Il est généralement admis que l'application de la politique d'achat est responsable de ce phénomène. Cependant, il reste difficile d'en mesurer l'ampleur exacte; qu'il suffise de mentionner que les dépenses informatiques effectuées par le Service des achats du gouvernement atteignaient 82,6 millions de dollars en 1983-1984.

L'administration gouvernementale supporte en partie ce bénéfice économique car la mise en oeuvre de la politique amène la révision de certains projets déjà implantés et implique une perte d'efficacité potentielle puisque, dans certains cas, les appareils exclus de la liste des achats autorisés auraient été mieux adaptés aux besoins. À cet égard, le risque le plus sérieux qui demeure est sans doute celui de faire porter par les usagers du secteur public une bonne partie du poids de l'expérimentation d'appareils québécois alors que des appareils performants, mais exclus de la liste des achats permis, sont déjà disponibles. Cette contrainte qu'impose la politique d'achat est d'autant plus lourde à porter, dans certains cas, que des organisations du secteur public risquent ainsi de rejeter des développements pourtant significatifs à la suite d'échecs avec des équipements qui ne répondent pas à leurs besoins.

Un phénomène de rareté de ressources humaines spécialisées qui met encore plus en évidence les embuches de certaines politiques de gestion du personnel.

À la fin de 1983, le B.C.I. entreprenait une étude sur le personnel informatique oeuvrant dans la fonction publique québécoise.

Parmi les problèmes identifiés, le plus important est sans aucun doute celui qui a trait au fort pourcentage de roulement des cadres supérieurs et des analystes de l'informatique. Ce problème est clairement identifié et il est considéré comme un des plus épineux.

La mobilité du personnel n'est pas propre à l'administration gouvernementale; le taux de roulement y est en effet similaire à celui qu'on observe dans l'entreprise privée au Québec et il est sensiblement plus bas que celui des États-Unis; il est, par contre, de beaucoup supérieur à celui des autres corps d'emploi au gouvernement du Québec.

Parmi les causes de roulement, il faut souligner une rémunération déficiente par rapport au secteur privé, un mécontentement face à la gestion des services informatiques et l'absence d'un programme de formation jugé essentiel. La perte générée par ces transferts est importante et elle se situe à deux plans. Premièrement, les employés qui quittent ont été formés en bonne partie dans la fonction publique; ils emportent du même coup les investissements effectués par l'administration publique pour parfaire leurs connaissances. Deuxièmement, les départs occasionnent une perte d'efficacité temporaire du système de traitement auquel le personnel était affecté.

Le recours à des services externes a permis de résoudre des problèmes à court terme; or, ce recours est de plus en plus fréquent pour des travaux de longue portée comme le développement ou la conception des systèmes. Lorsque le recours à des services externes devient trop massif pour un système ou un ministère, on en arrive à un état de dépendance non souhaitable. Aucune étude ne porte sur les coûts d'une telle approche, mais il est à prévoir que, de plus en plus, l'embauche de conseillers externes entraînera un coût global plus élevé. La part du budget de l'informatique consacrée aux coûts des services externes est passée de 6,4% en 1979-1980 à 8,8% en 1983-1984 et les prévisions indiquent 11,3% pour 1984-1985.

Un autre défi : la mise en application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

Il importe de s'interroger sur l'impact financier de la partie de cette loi consacrée à l'accès aux documents. On ne peut évaluer les conséquences d'une loi si récente, mais il importe de prévoir comment certaines de ses caractéristiques sont susceptibles d'avoir un effet sur les activités de traitement de l'information. Cette loi stipule que toute personne qui en fait la demande a droit d'obtenir certaines catégories de documents d'un organisme public. Les restrictions sont nombreuses mais elles portent sur la nature des informations demandées et aucunement sur leur quantité ou leur fréquence. En somme, l'esprit de la loi équivaut à considérer l'information gouvernementale comme un bien public dont la divulgation fait partie de la responsabilité des gestionnaires concernés et dont l'administration supporte les coûts. Les conséquences de cette loi paraissent inquiétantes aux yeux des gestionnaires de l'activité de traitement de l'information. Cependant, les récentes enquêtes menées par le ministère des Communications ne confirment pas cette crainte. Signalons enfin que cette loi pose de nouveaux défis au chapitre de la confidentialité des renseignements dont dispose l'État.

• • •

Perspectives d'avenir

L'analyse de documents en provenance du ministère des Communications, des réactions des gestionnaires, spécialistes et non spécialistes de l'informatique et des autres « tiques », de même que des observations formulées par des intervenants des organismes centraux et de l'extérieur de la fonction publique ne permettent pas, c'est le moins qu'on puisse dire, de tracer l'orientation de l'avenir prévisible.

Le seul terrain d'entente pourrait se résumer dans l'énoncé suivant: **il est urgent que l'administration publique québécoise se donne les moyens de recourir de façon systématique et intégrée aux technologies de l'information pour se moderniser, pour accroître sa productivité et la qualité de ses services.**

Là s'arrête l'unanimité. Dès qu'on entre dans les domaines des attentes concrètes et des moyens d'y répondre, on y perd son latin. En voici un aperçu.

Chez les gestionnaires non spécialistes:

• on s'intéresse aux technologies de l'information et de l'informatique parce qu'on les considère comme des moyens pour obtenir et échanger, pour les fins de son organisation immédiate, l'information jugée vitale pour les opérations;

• on apprend que des progrès se font ailleurs et on craint que l'administration publique québécoise ne prenne du recul, sans pouvoir évaluer dans quelle mesure les progrès qu'on constate sont adaptés aux besoins de la gestion gouvernementale;

• parce qu'on n'a pas les moyens d'établir des comparaisons signifiantes, on est porté à juger que ce qui se fait dans d'autres administrations publiques mérite d'être imité;

• l'évolution récente de l'informatique « traditionnelle » et la percée de la micro-informatique et de la bureautique permettent d'espérer la satisfaction de besoins refoulés et nouveaux, constituent des assises pour l'accroissement de la productivité mais elles impliquent des déboursés substantiels, de possibles dangers de chaos et appellent de nouveaux contrôles, des investissements et de la gestion;

• les gestionnaires veulent prendre en main la gestion de leur information et des technologies qui la supportent.

Chez les spécialistes des ministères et des organismes:

• on tente d'harnacher l'évolution en se formant, en expérimentant, en entrant en compétion avec les non-informaticiens pour garder sous sa coupole l'implantation de technologies qui pourtant visent à assurer une plus grande autonomie d'action aux gestionnaires;

• on souhaite que soit reconnue la nécessité d'augmenter le nombre de spécialistes en soutien à la gestion de l'information et, en conséquence, qu'on accorde des postes additionnels, pour l'entretien et le développement, pour la sécurité informatique, etc.;

• on demande que ces ressources s'ajoutent dans les ministères et les organismes mais aussi dans les lieux de coordination à condition que les prérogatives des ministères et des organismes soient prises en compte;

• on souhaite être moins contrôlé que les autres secteurs de l'administration publique;

• on demande que les salaires offerts dans la fonction publique s'alignent sur ceux du secteur privé;

• on veut que la fonction publique soit mieux considérée et qu'on réduise l'importance et l'ampleur des recours à l'entreprise privée;

• on souhaite disposer d'une plus grande autonomie, avoir son propre centre, avoir ses propres services, ne plus avoir de contraintes centrales...;

• on demande, chez les clients du centre de traitement du B.C.I., un meilleur service, un poids plus important sur les orientations et les choix;

• on désire obtenir des indications claires et précises sur les orientations technologiques gouvernementales et le pouvoir de procéder à l'acquisition plus libre du matériel de bureautique.

Au Bureau central de l'informatique:

• on souhaite une meilleure compréhension de l'informatique chez les hauts dirigeants de la fonction publique chez qui on dénote un écart grandissant entre leur perception de la problématique globale et la réalité vécue par les informaticiens;

• en matière d'informatique au niveau gouvernemental on note l'absence d'une vision stratégique intégrée, ce qui conduit à la prise de décision et à la solution des problèmes sur une base « ad hoc » et avec une vision à court terme;

• on souligne qu'on ne semble pas percevoir avec assez d'acuité que l'évolution des besoins et de la technologie vers l'ère de la gestion de l'information justifie un organisme central fort pour assumer les responsabilités de la gestion de l'information et de l'informatique au plan gouvernemental;

• on juge que l'écart entre l'usage et les possibilités de l'informatique découle d'un manque de connaissance et de maîtrise de la technologie doublé d'une résistance au changement;

• on remarque que la justification des investissements sur une base de coûts/bénéfices a perdu de son intérêt auprès de certains gestionnaires utilisateurs; l'arrivée de la bureautique a remis en cause les cadres de référence pour établir la justification de l'automatisation et des investissements. On est entré dans un nouveau champ d'applications technologiques et l'émiettement des coûts en camoufle l'ampleur;

• on affirme que le leadership de l'informatique au central s'est affaibli au cours des dernières années parce qu'il ne s'est pas développé au même rythme que l'informatique sectorielle;

• on est d'avis que la gestion des services centraux de traitement de l'information est une mission impossible dans le cadre des mécanismes budgétaires actuels;

Et quoi encore...?

Qui viendra démêler cet écheveau? Par quels moyens réussira-t-on à rapprocher des points de vue aussi divers? Où se situera le leadership d'un développement que tous semblent souhaiter? Comment parviendra-t-on à tracer la voie d'un avenir prévisible sans provoquer un certain nombre de déchirements qui s'annoncent?

NOTE

Le lecteur aura sans doute remarqué que l'analyse du vécu et de l'évolution présentée dans cette première partie porte sur les cadres et les phénomènes généraux de l'administration publique québécoise.

Il n'était pas possible, dans un document comme celui-ci, de procéder à un relevé et à une analyse des initiatives particulières prises par les ministères et les organismes dans les différents domaines de la gestion gouvernementale.

Dans les autres étapes de la démarche et à l'aide de mécanismes spécifiques prévus à cet effet, les gestionnaires seront invités d'une part, à analyser le portrait d'ensemble à la lumière du vécu de leur organisation et, d'autre part, à faire état des expériences tentées, des innovations réalisées et des modifications apportées dans le fonctionnement de leurs organisations pour répondre à des problèmes soulevés dans ce document ou pour implanter des changements qui y sont présentés.

Deuxième partie

Les perspectives d'un avenir prévisible

La première partie a principalement été consacrée à une analyse globale de l'évolution de l'administration publique depuis une dizaine d'années. Bien quelle soit incomplète, cette lecture du vécu cerne la réalité d'assez près, du moins dans ses dimensions générales, pour permettre aux gestionnaires d'amorcer leur réflexion et de la situer dans un cadre d'analyse commode et commun à tous ceux qui participeront à la démarche de rénovation de l'administration publique.

Dans un bon nombre de cas, l'analyse présentée dans la première partie débouche sur des pistes de développement. Cette ouverture sur l'avenir prévisible ou souhaité prend alors diverses formes: une liste de questions sur le sens à donner aux développements récents; l'identification d'une orientation à préciser ou à raffermir; l'inventaire des voies privilégiées par divers groupes d'intervenants; la description plus formelle d'avenues de développement.

Alors que la première partie entrebâille la porte sur les perspectives d'avenir de l'administration publique québécoise, la deuxième partie l'ouvre toute grande en donnant aux réflexions des pages qui suivent un certain caractère de prospective.

Il ne s'agit cependant pas ici de réflexions gratuites ou éthérées. Au contraire, les avenues choisies et développées dans cette partie s'inspirent de l'expérience administrative analysée dans la première partie; elles se situent à la charnière d'un passé connu et d'un avenir à préciser, elles s'inscrivent à l'enseigne de la continuité et du changement.

Pour faciliter la réflexion et les échanges sur les perspectives de développement, on a ici regroupé les éléments sous deux catégories dont voici un aperçu.

• Le développement vu sous l'angle de quelques grandes fonctions administratives

Pour préciser l'orientation à donner à l'administration publique québécoise, on retient ici les quatres fonctions qui méritent une attention particulière et qui appellent un certain renouveau.

C'est ainsi qu'aux pages 29 à 32, on trouve des indications sur **la planification, la coordination, l'évaluation et l'organisation.**

• Le développement vu sous l'angle de quelques principes directeurs

Dans cette dernière section, le choix s'est arrêté sur sept principes présentés de manière évocatrice aux pages 33 à 39:

— **le service aux clients:**

redécouvrir le véritable objet de l'administration publique.

— **la recherche de l'excellence:**

« il ne suffit même pas de faire mieux qu'hier, il faut faire mieux qu'ailleurs »;

— **l'imputabilité:**

cesser d'en parler et trouver les moyens de la réaliser;

— **la décentralisation et la déconcentration:**

ou l'allégement des contraintes;

— **la productivité, l'efficacité et le rendement:**

des mots qui font peur;

— **l'équité:**

c'est déjà largement fait...

• • •

Les commentaires et les réactions des gestionnaires qui participeront à la démarche permettront sans doute de valider et de compléter cette façon d'entrevoir et de présenter les perspectives de développement de l'administration publique québécoise.

LA PLANIFICATION: une fonction essentielle à remettre à l'avant-scène.

Au sein de l'administration publique, la planification a connu ses heures de gloire qu'on peut étroitement associer aux grandes périodes de développement qui vont du début des années 1960 à la deuxième moitié des années 1970. C'est durant cette période que foisonnent les plans de développement, les projets de grande envergure visant à permettre au Québec de réaliser ses objectifs de rattrapage. Comme le disent des acteurs de cette époque: « il suffisait alors d'avoir une bonne idée, en particulier dans les domaines éducatif et social, et de la traduire dans un plan de développement pour que les budgets suivent. »

Les ministères disposaient alors d'importantes équipes de planification qui avaient l'oreille des décideurs et qui, de ce fait, jouaient un rôle primordial dans la prise de décision ministérielle et gouvernementale. Les documents produits par ces équipes prenaient souvent alors l'allure de plaidoiries; on se préoccupait relativement peu d'analyser diverses solutions aux problèmes soulevés, convaincus qu'on était de pouvoir « remporter le morceau » avec la présentation de l'orientation proposée.

Au milieu des années 1970, les efforts de planification les plus significatifs, ou tout au moins les plus sentis, prennent la forme de livres verts, blancs et, enfin, de toutes les couleurs. La planification prend alors d'autres formes et s'intéresse à d'autres objets. D'une part, les développements majeurs souhaités étant déjà réalisés ou en bonne voie de réalisation, on en est rendu aux rajustements voire, dans certains cas, aux ré-alignements; d'autre part, plusieurs de ces énoncés de politique visant à consulter la population ou un grand nombre d'intervenants du secteur concerné, on y accorde beaucoup d'importance aux structures, à l'organisation, au rôle des instances décentralisées, à la participation et relativement peu au coût des changements proposés.

Depuis quelques années, la conjoncture économique aidant, les responsables politiques et les hauts dirigeants de l'administration publique se sont graduellement mis à accorder une importance accrue à la gérance de ce qui avait été développé; la préoccupation pour les coûts, pour les données quantitatives, pour les systèmes de gestion a progressivement supplanté la préoccupation pour la planification. Cette dernière, étroitement associée à l'idée de développement, a donc régressé à mesure que la locomotive à laquelle elle était accrochée perdait de la vitesse.

C'est ainsi que, dans les récentes années, les structures et les équipes de planification ont graduellement cédé le pas à des structures et à des équipes centrées sur le traitement de l'information, sur les systèmes de gestion, sur le contrôle des coûts et sur la vérification des actes administratifs. C'est dans ce contexte qu'on a assisté à l'échec des diverses tentatives de planification budgétaire sur un horizon qui dépassait dix-huit ou vingt-quatre mois. Même les projections économiques les plus rigoureuses et scientifiques ont été bouleversées par l'évolution de l'environnement économique national, continental et mondial.

Certains se demandent même si les équipes de planification qui existent encore dans des ministères et des organismes méritent encore de porter ce nom compte tenu des objets sur lesquels elles sont appelés à travailler et de la place qu'elles occupent dans le processus de décision. D'autres vont jusqu'à dire qu'il n'y a plus de place, dans la conjoncture actuelle, pour un poste de sous-ministre adjoint à la planification dans la plupart des ministères.

On note aussi qu'avec les années, dans une approche de décentralisation ou de régionalisation, des fonctions de planification qui étaient réservées au palier central ont graduellement été rapprochées de la base (ex.: Conseils régionaux de la santé et des services sociaux, municipalités régionales de comtés).

Plusieurs observateurs portent un jugement sévère sur cette évolution. À leurs yeux, l'administration publique des années 1960-1975, dans son élan de grands développements, s'est peu préoccupée des coûts inhérents à ses actions de planification alors que, maintenant, elle se préoccupe essentiellement des coûts et néglige dangereusement la planification qui, pourtant, est encore plus nécessaire dans un contexte de rareté des ressources.

Le jeu du balancier serait allé trop loin, l'équilibre serait rompu.

Les efforts de planification, les visées à moyen terme doivent retrouver une place de choix dans l'orientation de la gestion gouvernementale. Et tant mieux si, encadrés par une analyse plus systématique de la conjoncture économique et de ses impacts prévisibles, les efforts de planification débouchent sur des perspectives plus réalistes.

Notons enfin que, toute réaliste qu'elle doive être, la planification aurait un impact jugé insuffisant à plusieurs égards si son horizon était limité aux toutes prochaines années. Des acteurs et des observateurs de l'administration publique croient que des efforts inédits doivent être faits pour développer la prospective: il faut déjà penser à l'horizon de l'an 2000. À cette fin, certains vont jusqu'à dire que l'administration publique devrait conjuger les efforts de ses meilleures ressources à celles de l'extérieur (firmes privées, centres de recherche, équipes d'universitaires) pour dégager les scénarios qui évoquent le mieux l'avenir prévisible, les choix qui s'offrent désormais à la société québécoise et les conséquences possibles ou probables de ces choix sur l'orientation de l'État, sur la fiscalité, sur les citoyens et sur l'évolution de la fonction publique.

LA COORDINATION:
trouver les moyens de vaincre la mentalité de ghetto.

Dans l'introduction de la première partie de ce dossier, on a noté que l'administration gouvernementale est une juxtaposition d'unités qui, dans une large mesure, ont une existence parallèle, qu'elle n'a pas une unité d'objectifs et de commandement. Il n'en reste pas moins que les produits de cette administration s'adressent à la même population et que leur efficacité suppose un minimum de cohésion.

On a aussi souligné les efforts faits depuis dix ans pour renforcer la nécessaire coordination de l'action gouvernementale: comités ministériels permanents, travaux du Secrétariat du Conseil exécutif, diverses actions du Conseil du trésor, négociation des conventions collectives, création du Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale et du Forum des sous-ministres.

Pour compléter le tableau, il faudrait faire état de l'action de certains ministères dont la vocation est essentiellement axée sur la coordination (ex.: le ministère des Communications en matière d'informatique, de publicité gouvernementale, d'édition et de renseignements) et ceux dont le champ d'intervention est si étalé qu'ils ne pourraient agir efficacement sans se concerter avec d'autres intervenants gouvernementaux (ex.: ministère de l'Environnement, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu).

Il faut aussi souligner des efforts à caractère moins institutionnel faits au sein de divers groupes de spécialistes: Comité consultatif de la gestion du personnel, Conseil des responsables de l'informatique du secteur public, Comité consultatif de la vérification interne, etc. Cependant, de nombreux observateurs croient que cette forme de concertation a trop souvent conduit au développement d'attitudes corporatistes qui finissent par déformer les objectifs de la concertation.

• • •

Dans l'ensemble, tout louables et utiles qu'aient été jusqu'à maintenant ces divers efforts de concertation, ils demeurent trop partiels et trop limités pour assurer avec assez de vigueur la cohérence et la cohésion de la gestion gouvernementale.

Des acteurs et des observateurs de l'administration publique se posent de nombreuses questions à l'égard de la coordination dans l'administration publique. On peut les résumer de la façon suivante:

— la concurrence observée entre des ministères, dans de nombreux dossiers, est-elle une composante inévitable de la gestion gouvernementale? (À titre d'exemple typique on citait, jusqu'à récemment, la légendaire confrontation entre le ministère de l'Éducation et le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu en matière de formation professionnelle des adultes);

— est-il pensable de mettre sur pied, dans l'administration publique, une réelle instance, un lieu bien identifié de cohésion de l'administration publique? (Certains croient qu'on pourrait facilement y arriver en modifiant le mandat du Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale ou celui du Forum des sous-ministres);

— comment peut-on concilier la nécessaire coordination gouvernementale et la tendance à la « responsabilisation » et à l'imputabilité des gestionnaires? Devrions-nous, au delà de la coordination, orienter l'administration publique dans le sens d'une véritable concertation?

Quel que soit le moyen choisi, on souhaite de toutes parts que des efforts nouveaux soient faits au plus haut niveau de l'administration publique québécoise pour renforcer la coordination, en espérant que cela se traduira, aux autres niveaux de la gestion, par de nouvelles possibilités de mise en commun des ressources et des compétences en vue de favoriser une plus grande efficacité.

L'ÉVALUATION: un instrument contesté mais non moins essentiel

Dans le chapitre consacré à la gestion des ressources matérielles et financières (deuxième partie), on a vu que l'implantation du PPBS s'est avéré un échec au chapitre de l'évaluation des programmes gouvernementaux. Par la suite, diverses autres tentatives n'ont pas connu un succès beaucoup plus grand.

Lors de son exposé devant les membres de l'Institut d'administration publique du Canada, le 15 mars 1985, le secrétaire du Conseil du trésor, monsieur Roland Arpin, après avoir rappelé les diverses tentatives faites au palier central de l'administration pour systématiser l'évaluation de programme, suggérait les réflexions suivantes pour la poursuite de l'action en ce domaine:

• « l'évaluation est essentiellement une démarche politique lorsqu'elle a pour but de modifier de façon significative des choix d'allocation de ressources. Elle repose cependant sur une démarche préalable d'analyse et de comparaison qui est de la responsabilité de l'administration car, à moins de se voir imposer une discipline financière rigide le responsable politique d'un ministère est plus enclin à définir de nouvelles activités qu'à remettre en cause de façon systématique les programmes existants;

• toute démarche d'évaluation présuppose un client qui doit être en premier lieu le sous-ministre du ministère concerné. Il en est le premier utilisateur avec les membres de son organisation;

• l'évaluation n'est pas une démarche spontanée et totalement gratuite, pas plus qu'elle n'est une étape isolée par rapport aux autres fonctions administratives. Elle se fait lorsqu'une certaine pression externe s'exerce pour la provoquer;

• l'évaluation de programme est une notion très large, généralement trop large; en pratique l'évaluation est plus profitable lorsqu'elle s'applique à certaines activités ou sous-activités;

• l'évaluation est plus susceptible de connaître un aboutissement lorsque des intervenants externes y participent avec les équipes de l'intérieur;

• enfin, le Conseil du trésor et son Secrétariat doivent conserver des responsabilités dans le développement de l'évaluation:

— en exigeant des plans d'évaluation;

— en fournissant un support méthodologique;

— en assurant la diffusion et l'information;

— en utilisant les travaux d'évaluation à des fins de décision budgétaire;

— en menant eux-mêmes des évaluations selon leurs besoins particuliers lorsqu'ils le jugent utile. »[20]

Ces réflexions ne semblent pas rencontrer beaucoup de résistance chez les gestionnaires de tous les niveaux hiérarchiques aussi longtemps qu'on s'en tient à des énoncés à caractère général. Les résistances commencent cependant à se faire sentir au moment de les traduire dans des actions concrètes (plans d'évaluation, utilisation des résultats à des fins de décision budgétaire, etc.).

C'est que de nombreux gestionnaires, jaloux du peu de marge de manoeuvre qui leur reste, voient d'un mauvais oeil toute approche qui amène le développement de fonctions « staff » chargées de mettre le nez dans « leurs affaires ». La fonction évaluation, parce qu'elle appelle un certain type d'intervention de la part d'agents externes devient suspecte au même titre que la vérification interne et d'autres fonctions de même acabit.

Et pourtant, cela semble aller de soi, l'évaluation des programmes, des activités et des sous-activités constitue un moyen nécessaire, voire essentiel pour ajuster l'administration publique aux changements continuels qui se passent dans la société québécoise.

20 Roland Arpin, op. cit.

L'ORGANISATION:
mieux connaître la culture organisationnelle pour allier continuité et changement

L'administration publique, on l'a vu antérieurement, a une propension naturelle, voire une certaine habileté à changer les structures et les règles de fonctionnement des programmes et des organisations. Ce faisant, on se sent en terrain solide parce qu'on connaît habituellement le point de départ. Or, les structures et les règles de fonctionnement ne sont que des outils qui peuvent être utilisés de diverses façons et quasiment à n'importe quelle fin. Et les changements apportés aux structures et aux modes d'opération ne sont souvent pas aussi efficaces qu'on l'aurait souhaité; ils produisent parfois des effets inattendus parce qu'ils se heurtent aux attentes, au vécu, aux valeurs, bref à la culture des personnes et des milieux dans lesquels on veut les implanter.

Sans aller jusqu'à suggérer un moratoire formel sur les changements de structures, ils sont de plus en plus nombreux ceux qui croient que le moment est venu de déplacer l'accent; selon eux, ce n'est plus aux structures qu'il faut accorder de l'attention mais bien à la culture organisationnelle.

Tout en continuant de procéder aux changements jugés essentiels dans les structures et les modes de fonctionnement, il importe d'apporter une attention soutenue au changement des attitudes, des mentalités et de la culture administrative des employés et des milieux de la fonction publique. Or, les changements culturels sont par essence longs à réaliser et s'inscrivent dans un processus continu. Lorsqu'on entreprend une action qui touche l'univers culturel des gens, les postulats fondamentaux sur lesquels reposent leur action, leur vision du monde, leurs croyances et leurs valeurs, c'est-à-dire tout ce qui est tenu pour acquis par les personnes et qui fait l'objet d'un attachement collectif, il y a un long chemin à parcourir, d'une part pour se fixer des objectifs clairs et réalistes, et, d'autre part, pour se donner les instruments nécessaires à une action efficace.

Pour s'engager dans une entreprise de cette nature et de cette ampleur, il importe de bien connaître la situation de départ, de connaître l'univers culturel de ceux qui seront les acteurs d'une dynamique de changement; on doit aussi avoir une perception la plus juste possible de l'ajustement ou du désajustement du service public à son environnement.

Tous ceux qui ont à inscrire leur action dans une perspective de changement, qu'il s'agisse de changements d'orientation et d'objectifs ou de changements structurels, ont besoin de cette base qui, aux yeux de plusieurs, fait terriblement défaut à l'heure actuelle, soit parce que les données n'existent pas, soit parce que les données qui existent sont mal connues et insuffisamment utilisées.

Pour y arriver, les uns proposent que des analyses en ce sens soient entreprises dans les ministères et les organismes et que les résultats de ces travaux soient, au moins en partie, consolidés pour l'ensemble de la fonction publique pour alimenter la réflexion des organismes centraux qui sont chargés de revoir les politiques et les pratiques de l'ensemble de l'administration publique. D'autres souhaitent qu'aux actions particulières des ministères et des organismes se greffe une action d'ensemble dans la fonction publique (une enquête de grande envergure, par exemple) pour mettre à la disposition des divers intervenants des données et des outils qui pourront les guider dans leur action.

Lors d'un colloque tenu à Pittsburg en octobre 1984 sous le thème « Managing Corporate Culture », les participants ont, entre autres, dégagé les idées suivantes:

— « les organisations qui veulent bien gérer le changement doivent être conscientes de leur culture;

— les modalités de la transmission de la culture d'une personne à l'autre dans une organisation sont l'objet d'études suivies;

— il faut continuer la recherche afin de trouver les moyens de plus en plus adéquats pour identifier la culture d'une organisation. »[21]

21 SOURCES, *bulletin bimestriel publié par le Groupe de travail sur la culture des organisations* (ÉNAP), Vol.1 no2, p.2.

LE SERVICE AUX CLIENTS: redécouvrir le véritable objet de l'administration publique.

La dernière décennie a été l'occasion d'un requestionnement de l'organisation de l'État sous l'angle des services à la population. À l'écoute des besoins et guidée par le souci de la rentabilité et de l'accessibilité des services publics, la Commission Bisaillon recommande de revoir l'ensemble de l'organisation gouvernementale à la lumière de cette préoccupation. Le gouvernement accepte de réaffirmer l'importance du service à la population en l'inscrivant dans le premier chapitre de la *Loi sur la fonction publique* (loi 51). Le service au public est ainsi reconnu comme étant la raison d'être de la fonction publique. C'est en s'inspirant de ce principe d'action que le gouvernement avait déjà nommé un ministre délégué aux Relations avec les citoyens et les citoyennes et l'avait doté d'un important secrétariat chargé d'éclairer et de soutenir les ministères et les organismes dans leurs efforts pour ajuster leurs pratiques de gestion en ce sens.

Plusieurs actions ont déjà été entreprises dans des ministères pour mettre en pratique le nouveau principe directeur, mais il reste encore beaucoup à faire pour changer l'image de la fonction publique, que la population perçoit toujours comme étant tournée vers elle-même et centrée sur l'administration de lois et de règlements.

Privilégier le principe du service aux clients devrait avoir d'importantes répercussions sur l'administration publique:

— la préoccupation accrue du service aux citoyens devrait amener le déplacement d'un certain nombre de lieux de décision pour les rapprocher des bénéficiaires. C'est donc à un nouveau partage des responsabilités aux différents paliers de la pyramide administrative qu'il faut procéder;

— le service aux citoyens demande un important changement dans le style et la philosophie de gestion de la fonction publique. Concilier la nécessaire cohérence de l'action gouvernementale et l'adaptation des services à la population exige que des politiques générales et des guides viennent graduellement remplacer les directives et les règlements. Il faut des orientations qui permettent aux gestionnaires de première ligne d'adapter leurs services aux besoins des milieux, ce qui implique l'acceptation de la diversité au sein même de l'administration. L'équité qui inspire les procédures administratives, l'universalité des programmes gouvernementaux peuvent alors prendre un autre sens.

Des critères qualitatifs, donc moins objectifs, doivent prendre le dessus, ce qui va à l'encontre de la tendance des dernières années;

— le service aux citoyens suppose aussi que l'administration valorise davantage ceux qui dispensent les services. Les échelles salariales et le statut des employés font actuellement le contraire, le niveau d'un directeur régional, par exemple, étant établi en fonction du nombre d'étages de la hiérarchie au central et ainsi de suite;

— le service aux citoyens exige également un changement de culture de l'ensemble de la fonction publique. Il faut amener chaque fonctionnaire à revoir son attitude pour qu'il en vienne à considérer les demandes des citoyens comme étant la véritable raison d'être du poste qu'il occupe. Il faut que les citoyens demandeurs de services cessent d'être perçus comme des intrus qui empêchent le fonctionnaire de faire son job;

— le service aux citoyens a pour conséquence, enfin, de revoir l'organisation pour distinguer les unités administratives qui offrent des services directs à la population et les unités administratives qui travaillent à la cohésion interne de l'appareil administratif. De nouvelles modalités de développement sont à mettre en place.

L'implantation systématique de ce principe directeur pose deux importants défis:

— il faut éviter de confondre un changement de structures avec un changement de mentalité;

— il faut parvenir à une toute nouvelle économie des responsabilités et des tâches avec la participation des employés.

LA RECHERCHE DE L'EXCELLENCE: « il ne suffit même pas de faire mieux qu'hier, il faut faire mieux qu'ailleurs ».[22]

Depuis quelques années, dans le vocabulaire de la gestion des organisations, on a remis en évidence le terme excellence. La gestion de l'excellence n'est pas seulement une nouvelle mode, mais un principe directeur essentiel pour le rendement des organisations.

L'image de l'administration publique doit être changée sous ce rapport. Non seulement la population trouve-t-elle que sa fonction publique est trop lente, mais le Protecteur du citoyen et même les gestionnaires à l'interne estiment que la machine administrative est trop lourde et met trop de temps à « se retourner ». On a pris l'habitude de considérer que l'employé de l'État a une position à vie et que, par conséquent, il n'a pas intérêt à s'améliorer. Malgré les clichés que véhiculent de telles affirmations, elles n'en reposent pas moins sur un certain fond de vérité.

Déjà, comme il a été possible de le voir, des efforts ont été tentés pour changer cette situation. Des expériences de gestion des ressources humaines ont été réalisées et il faut considérer dans la même foulée les efforts du Secrétariat aux relations avec les citoyens et les citoyennes.

Mais il reste encore beaucoup à faire. Il faudrait, à la limite, que chaque employé, du haut de la pyramide jusqu'en bas, développe un souci d'accomplir sa tâche de manière à être fier de ce qu'il fait et ait constamment conscience de l'utilité de ses services. Si une bonne proportion des employés ont déjà cette attitude, les gestionnaires ont devant eux un défi important pour que tous aient à coeur de faire non seulement mieux qu'hier mais mieux qu'ailleurs.

Stimuler l'excellence dans la fonction publique, introduire le ferment de la comparaison et de l'évaluation, faire en sorte que les employés soient motivés à fournir l'effort supplémentaire requis pour améliorer leur productivité sont des objectifs qui vont demander des changements importants à la culture administrative du milieu.

Comment, en effet, va-t-on obtenir l'adhésion des employés? Comment allons-nous faire évoluer les organisations pour que les personnes se sentent motivées à poursuivre l'excellence? Quelles sortes de mesures d'encouragement et d'intéressement faudra-t-il mettre en place? Ce sont autant de questions qui attendent les managers de ces nouvelles organisations.

Enfin, à travers toutes les décisions qui seront prises, il faudra garder en tête trois dimensions de l'excellence: la qualité du produit, l'efficacité de l'organisation, l'ouverture aux clients.

22 Louis Bernard, *Pour une fonction publique sensible aux besoins du public, compétente et efficace: la voie de l'imputabilité,* conférence prononcée devant l'IAPC, le 12 octobre 1982.

L'IMPUTABILITÉ:
cesser d'en parler et trouver les moyens de la réaliser

On a vu dans la deuxième partie que, depuis le début des années 1970, on a procédé à une vaste normalisation des actes administratifs.

La mise en place progressive du cadre administratif et financier a cependant conduit à une centralisation excessive des décisions, ce qui a eu pour conséquence d'alourdir le fonctionnement de la machine administrative et de restreindre les responsabilités des gestionnaires. Le domaine des relations de travail et de la gestion des ressources humaines en sont de bonnes illustrations.

Lors de leur enquête, les commissaires de la Commission Bisaillon ont été frappés par le peu de latitude laissée aux gestionnaires. L'imputabilité leur est alors apparue comme la voie royale à mettre de l'avant pour rénover l'administration publique à la lumière des services à rendre aux citoyens. Comme on l'a déjà souligné à plusieurs reprises, la loi 51 en fait le thème principal de son troisième chapitre.

• • •

Plusieurs décisions administratives déjà prises récemment s'inscrivent dans la perspective définie par la loi:

— la responsabilité confiée au sous-ministre et au président d'organisme relativement aux plans d'organisation administrative;

— la responsabilité du sous-ministre et du président d'organisme à l'égard du niveau de l'effectif occasionnel;

— la responsabilité confiée au sous-ministre et au président d'organisme par rapport au perfectionnement des ressources humaines (P.D.R.H.);

— les projets concernant l'évaluation du rendement et la gestion du personnel d'encadrement;

— la réduction des contrôles concernant l'octroi des contrats;

— l'introduction du concept de fonds renouvelable pour assouplir la gestion dans certains secteurs d'activité;

— une ouverture à la levée de certaines contraintes pour permettre la réalisation de projets-pilotes...

Il ne fait pas de doute que le principe de l'imputabilité commence déjà d'être mis en application.

Il demeure cependant que l'instauration d'un régime d'imputabilité ne se réalisera pas pleinement aussi longtemps qu'on n'aura pas trouvé des réponses à un certain nombre de questions:

— comment faire en sorte que la marge de manoeuvre, l'initiative et l'efficacité du gestionnaire s'harmonisent avec les valeurs d'économie, d'équité et de transparence dans l'utilisation des biens publics? Comment éviter l'arbitraire?

— de quelle manière favoriser la responsabilisation des gestionnaires tout en permettant aux organismes centraux d'exercer leur mandat à l'égard de certains objectifs gouvernementaux?

— comment assurer l'évaluation de l'ensemble des activités des ministères sans tomber dans l'ingérence qui serait l'antinomie de l'imputabilité?

— quelles sortes de conditions faut-il mettre en place pour s'assurer de la réussite du régime d'imputabilité?

Il importe de s'arrêter, en terminant ce point, sur ce constat fondamental qui semble rallier de plus en plus les divers intervenants: on franchirait un pas très peu significatif si, pour favoriser l'imputabilité et la responsabilisation des gestionnaires, on se retrouvait dans la situation où, les organismes centraux s'étant délestés de certains pouvoirs, ces derniers étaient concentrés entre les mains du sous-ministre et du président d'organisme qui en ferait sa chasse gardée. Il importe donc de mettre en place un processus de suivi pour pouvoir évaluer graduellement l'évolution de la situation à cet égard.

LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉCONCENTRATION: un équilibre fragile

Comme on l'a dit à plusieurs reprises, la machine administrative a connu une vague de règlementation dans les années 1970. Ce phénomène s'est accompagné en même temps d'une forte centralisation. On a certes beaucoup parlé de déconcentration et de décentralisation à cette époque, mais la bureaucratie a résisté à l'assaut.

Depuis quelques années cependant, on tente de désengorger l'appareil de l'État. Des ministères ont régionalisé leurs services; on a délégué des pouvoirs en région; on a assisté à la création de nombreux organismes décentralisés notamment dans le domaine éducatif et social. Les décisions administratives déjà citées dans le cadre de l'imputabilité sont également dans cette ligne. Un mouvement très important est engagé, supporté parfois par une idéologie hostile aux grosses organisations et à tout pouvoir qui ne soit pas « indigène ».

La plupart des intervenants voient dans la décentralisation et la déconcentration une manière de décongestionner l'appareil administratif, une occasion de redonner aux milieux les pouvoirs qui leur appartiennent, une façon d'augmenter la productivité et la pertinence des services offerts au public.

Il faut cependant constater que les citoyens et leurs groupes représentatifs, dans une certains mesure, s'accommodent parfois mal de la déconcentration. Pour eux, que le fonctionnaire soit à Québec ou dans leur municipalité, ce sera toujours un fonctionnaire. On préfère, bien sûr, à certains égards, un fonctionnaire qui est son concitoyen à un étranger de Québec « qui ne comprend rien ». Mais le point essentiel pour le citoyen c'est une plus grande diffusion du pouvoir et une véritable décentralisation.

Il faut donc un nouvel équilibre entre les pouvoirs gérés au central et les pouvoirs gérés en région. À quel genre d'aménagements l'État doit-il consentir pour réaliser cet objectif? Cette question mérite à elle seule un débat de fond.

LA DÉRÉGLEMENTATION ET L'ADAPTABILITÉ: ou l'allègement des contraintes

Faut-il parler de déréglementation ou de dérégulation? Quelles que soient les nuances qu'on y mette, la culture du milieu a déjà fixé le choix des mots.

La déréglementation est une des idées les plus en vogue aujourd'hui lorsqu'on parle de revoir les principes de gestion des affaires publiques. Elle est sans conteste une réaction à la réglementation excessive des quinze dernières années. Dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières, et des négociations des conventions collectives, pour ne prendre que ces trois exemples, on a connu une sur-réglementation au point que les gestionnaires ont eu l'impression d'être des applicateurs de normes.

Il ne faut cependant pas oublier que la prolifération de la réglementation est largement conséquente de l'accroissement des interventions de l'État, et que ces interventions sont demandées par la population. Une approche de déréglementation implique un nouvel esprit dont la conséquence principale sera de confier une marge de manoeuvre nouvelle à plus d'intervenants.

Au plan administratif, on remarque déjà un effort en ce sens dans la réduction du nombre de recours au Conseil du trésor. Si on prenait, par exemple, le cas des dépenses de transfert qui représentent environ 75% des dépenses budgétaires, on trouvera que les règles ont été réduites. Une fois les normes acceptées par le Conseil du trésor, les ministères peuvent gérer leurs activités sans devoir revenir constamment devant le Conseil du trésor. Cette formule a permis de réduire de 60% les demandes d'autorisation de subventions adressées au Conseil du trésor depuis 1976. Une évolution significative est donc en cours, évolution qui tend à mettre en valeur une formule de contrôle plus globale axée sur l'approbation préalable des normes et de la programmation des ministères. Une réduction des contrôles est également observée dans l'octroi des contrats. Si on ajoute à ces mesures celles qu'on a signalées dans le passage sur l'imputabilité, on peut vraiment croire que l'ère de la déréglementation est commencée.

La question qui est cependant posée par cette nouvelle approche est la suivante: quelle est la nature et l'étendue des contrôles à exercer pour garantir la transparence de l'administration publique?

• • •

LA PRODUCTIVITÉ, L'EFFICACITÉ ET LE RENDEMENT: des mots qui font peur

« À l'heure actuelle, le budget du gouvernement québécois est égal au quart environ de notre produit national brut (PNB). C'est dire l'importance des sommes qui sont administrées par notre fonction publique et dans nos réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales. Et c'est dire également la place que tient la productivité dans notre secteur public, dans la capacité concurrentielle de notre société par rapport aux autres. Que notre secteur public soit plus productif que celui de nos concurrents, et tout de suite nous pourrons espérer prendre de l'avance. Mais, à l'inverse, quel terrible boulet à porter si, dans ce secteur, nos coûts devaient être plus élevés qu'ailleurs!

En réalité, c'est dans son secteur public que notre société peut, le plus facilement, trouver la marge de manoeuvre dont elle a besoin pour relancer son développement. C'est là en effet, que les gains de productivité sont les moins difficiles à réaliser et les moins coûteux. Car où trouver ailleurs les sommes additionnelles dont nous avons besoin pour accroître la recherche, le développement et l'investissement? Mais songeons que si, dans le secteur public, nous réussissions à rendre les même services en épargnant 1% seulement des ressources que nous y consacrons, c'est 200 millions de dollars que nous pourrions dégager pour la relance. »[23]

S'il est un point sur lequel il est difficile de faire l'unanimité, c'est bien celui de la productivité du secteur public. Ce qu'on ne peut mettre en doute cependant, ce sont des mesures importantes prises par l'État pour accroître la productivité de ses services. Et ces mesures ne datent pas d'hier.

On se souviendra, par exemple, que le ministère de la Fonction publique a été créé, en 1969, pour augmenter la productivité des fonctionnaires et que la *Loi sur l'administration financière*, en 1970, avait pour objectif d'exercer une surveillance générale sur l'efficacité de l'action administrative. Les intentions qui ont présidé à ces gestes ont malheureusement été étouffées sous l'abondance des règles qui ont suivi.

C'est surtout au cours des dernières années que la préoccupation pour la productivité a refait surface. La conjoncture économique en est la cause principale. Au début des années 1980, on a appliqué une politique de réduction de l'effectif gouvernemental en insistant sur le fait qu'il fallait désormais apprendre à faire plus avec moins de ressources. Par ailleurs, les travaux de la Commission Bisaillon remettent en évidence la lourdeur et le manque d'efficacité de l'appareil administratif et suggèrent que c'est en appliquant le principe de l'imputabilité que l'appareil administratif pourra s'adapter aux citoyens et répondre efficacement à ses demandes. En 1984, le Conseil du trésor créait le Centre pour le développement de la productivité afin d'appuyer les efforts des divers organisations du secteur public en ce sens. Il ne faut pas oublier, enfin, l'informatisation de nombreux services gouvernementaux dans une perspective d'accroissement de la productivité. De tous ces gestes semble se dégager un nouveau principe directeur de gestion dans les affaires publiques.

Deux écueils risquent de ralentir le mouvement. Premièrement, on a jusqu'ici cherché à accroître la productivité par des mesures qui consistent essentiellement à réduire les coûts. Une compréhension plus large de la productivité devra prévaloir dans le futur. Deuxièmement, il faut prendre en considération le fait que l'amélioration de la productivité de l'administration publique est rendue plus difficile à cause du nombre croissant d'intervenants. L'administration publique, à cet égard, se démarque des entreprises privées. Elle a une existence particulière qui lui impose des contraintes propres. Elle est d'abord au service des grandes orientations décidées par les hommes politiques, elle doit répondre à des critères de transparence, elle doit être au service de tous les citoyens... Bref autant de facteurs qui ont un impact sur sa productivité.

23 Louis Bernard, op. cit. p.5.

L'ÉQUITÉ:
c'est déjà largement fait...

L'équité est incontestablement un principe directeur qui a largement conditionné l'administration publique au cours des quinze dernières années. Il y a plusieurs décisions gouvernementales qui sont motivées par le désir d'équité envers les fonctionnaires d'une part et les citoyens d'autre part.

À titre d'illustration, on peut rappeler que la centralisation des négociations à la fin des années 1960 visait à accorder des conditions de travail similaires à l'ensemble des employés d'un même secteur d'activité. La *Loi sur l'administration financière*, en 1970, fut inspirée par des motifs analogues. Le gouvernement voulait appliquer des règles de gestion claires pour garantir la transparence de l'administration publique. Les conventions collectives signées dans les années 1970, les programmes universels pour les vieillards, les étudiants, les démunis, sont de même coulée. Sur le plan plus proprement administratif, il faut signaler aussi la mise en place d'un fichier des fournisseurs, les règles et procédures dans l'octroi des contrats. Il ne fait aucun doute également que la vague de réglementation dont il est si souvent fait mention a contribué elle aussi à mettre en évidence l'importance de l'équité comme principe directeur de la gestion des affaires publiques.

Les nouvelles valeurs dans l'administration publique vont certainement conduire à trouver de nouveaux ajustements en regard de l'équité. En effet, la volonté de déréglementer, la volonté de rendre plus efficace la machine administrative vont entraîner de nouvelles interrogations au chapitre de l'équité. Est-ce la population qui opposera la plus grande résistance à la dénormalisation, limitant par le fait même la mise en place d'un régime d'imputabilité? La sensibilité de la population sur ce point ne pourra certainement pas être prise à la légère.

Conclusion

L'analyse du vécu et de l'évolution de l'administration publique depuis une dizaine d'années permet de tirer un certain nombre de conclusions préliminaires qu'on peut résumer de la manière suivante:

• l'environnement politique, économique, social et technologique dans lequel se situe l'administration publique a connu de profondes mutations au cours de cette période. Et c'est sans contredit les bouleversements de l'économie qui ont exercé le poids le plus marquant sur l'administration publique;

• à plusieurs égards et à travers la lecture qu'on peut faire de l'évolution, force est de constater que l'administration publique n'est pas en état de sous-développement, tout au moins aux chapitres de l'encadrement législatif, réglementaire et contractuel. Certains croient même que dans certains domaines, en particulier dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières, l'administration publique est surdéveloppée;

• les développements survenus au cours de cette période ne se sont pas faits dans tous les azimuts, au gré du vent. Malgré un certain manque de précisions explicites, on constate que l'évolution s'est faite dans un sens donné, que certains principes directeurs ont clairement servis de guide, de trame de fond, de centre de gravité à l'ensemble de l'appareil administratif, en particulier: l'équité, la clarté et la transparence des processus et des règles, la modernisation de l'appareil, la régionalisation des services gouvernementaux, l'émergence des préoccupations pour l'imputabilité, la productivité et le service aux citoyens.

La lecture de l'évolution des dernières années laisse cependant clairement voir que de la solidité, de la rigidité et de l'omniprésence des organismes centraux, le vent tourne maintenant dans une direction qu'on voudrait plus clairement loger à l'enseigne de la responsabilisation des gestionnaires, de la décentralisation des pouvoirs et des décisions, de l'allègement de la réglementation et de la productivité.

Le tout coiffé d'une préoccupation accrue pour le service aux citoyens qui devient en quelque sorte le nouveau phare de l'action.

• • •

Le but premier de ce document de réflexion est d'amorcer un mouvement d'échange et de discussion qui implique le plus grand nombre de gestionnaires. Des principes de gestion qui seraient définis en vase clos et imposés d'autorité n'auraient pas grand chance d'être partagés et encore moins d'être respectés. C'est à travers les points de vue de tous que doivent se dégager progressivement les consensus qui guideront l'action.

Il semble évident qu'on ne saurait aller dans le sens de la déréglementation, de la décentralisation, de la diffusion du pouvoir en l'absence d'une direction et d'objectifs clairement identifiés qui assureront à l'organisation gouvernementale un minimum de cohérence et d'équité dans les services offerts à la population.

L'importance de la présente démarche est donc capitale. La force de l'engagement et de la participation qu'elle suscitera de la part des gestionnaires est la garantie que les principes directeurs auront l'influence qu'ils doivent avoir. En d'autres termes, les gestionnaires seront d'autant plus disposés à respecter les principes directeurs de la gestion gouvernementale qu'ils auront contribué à leur élaboration.

L'origine et les responsables de la démarche

Annexe 1

À la suite d'une réflexion sur la situation actuelle de la gestion gouvernementale, réflexion menée au cours des deux dernières années et alimentée par l'analyse préliminaire de ce qu'ont réalisé d'autres administrations publiques en cette matière, le Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale, présidé par le Secrétaire général du Gouvernement, demandait au Secrétaire du Conseil du trésor de proposer une démarche qui conduirait à la définition des principes de base de la gestion gouvernementale québécoise.

Pour donner suite à ce mandat, le Secrétaire du Conseil du trésor, au printemps de 1984, confiait au chef de la Mission gouvernementale permanente auprès de l'ÉNAP le mandat de réunir un groupe de hauts fonctionnaires pour étudier la question.

C'est à la lumière des résultats de cette rencontre et des réflexions qui ont suivi que le Secrétaire du Conseil du trésor soumettait une proposition au Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale qui l'acceptait le 4 octobre 1984.

La maîtrise d'oeuvre de la démarche opérationnelle issue de cette proposition a été confiée au Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public.

Pour ce faire, ce dernier a fait appel à la collaboration de très nombreux intervenants de la fonction publique québécoise et s'est associé à la Mission gouvernementale permanente auprès de l'École nationale d'administration publique.

La démarche est placée sous la responsabilité d'un **comité directeur** qui constitue le lieu de la prise de décision sur l'orientation, le contenu et le cheminement du dossier. Le comité directeur est composé des personnes suivantes:

— M. Roland Arpin,
secretaire (Conseil du trésor);
— M. Marcel Gilbert,
secrétaire adjoint à la productivité (Conseil du trésor);
— M. Jocelyn Jacques,
directeur général (École nationale d'administration publique);
— M. Pierre Van Der Donckt,
chef de la Mission gouvernementale permanente auprès de l'ÉNAP;
— M. Jean-Claude Sauvé,
chef de mission (Centre pour le développement de la productivité).

Le secrétariat du comité directeur est assumé par M. Claude Lamonde, chargé de projet au Centre pour le développement de la productivité.

Un **comité aviseur** est chargé de formuler des recommandations au comité directeur sur les différentes composantes de la démarche et sur la logistique d'ensemble. Ce comité aviseur est formé des personnes suivantes:

— M. Pierre Boucher,
sous-ministre adjoint (Loisir, Chasse et Pêche);
— M. Pierre Coulombe,
vice-président (Office des ressources humaines);
— M. André Desgagnés,
président (Office des professions);
— M. Robert Diamant,
sous-ministre associé (Justice);
— M. Marcel Gilbert,
secrétaire adjoint (Conseil exécutif);
— M. Luc Malo,
directeur de la formation (ÉNAP);
— Mme Nicole Martin,
sous-ministre adjointe (Affaires culturelles);
— M. Patrick Moran,
chef de mission (Centre pour le développement de la productivité);
— M. Aubert Ouellet,
secrétaire général associé (Emploi et Concertation);
— M. Jacques-Yves Therrien,
sous-ministre (Tourisme).

MM. Marcel Gilbert, Jean-Claude Sauvé et Pierre Van Der Donckt, du comité directeur, participent aussi aux travaux du comité aviseur dont le secrétariat est assumé par M. Claude Lamonde.

La tâche de préparer le document de travail qui sera soumis à la consultation des gestionnaires a été confiée à une équipe formée de membres de la Mission gouvernementale permanente auprès de l'ÉNAP et de chargés de projet au Centre pour le développement de la productivité.

La responsabilité de l'organisation du colloque de juin 1985 a été confiée à l'ÉNAP.

Les phases et les étapes de la démarche

Annexe 2

À ce moment-ci, la démarche retenue comprend deux grandes phases, chacune étant subdivisée en un certain nombre d'étapes.

Première phase

Il s'agira ici de procéder à une collecte de données et à une consultation des gestionnaires dont les résultats seront analysés lors d'un colloque à l'intention des dirigeants des ministères et des organismes. Cette phase se divise en quatre étapes:

- la préparation et la diffusion d'un document de travail;
- la consultation des gestionnaires des ministères et des organismes sur le contenu du document de travail;
- la réalisation d'un sondage auprès des gestionnaires;
- la tenue d'un colloque à l'intention des sous-ministres, des sous-ministres associé(e)s et adjoint(e)s, des président(e)s et des vice-président(e)s des organismes gouvernementaux.

Deuxième phase

On s'attardera ici à colliger les résultats de la première phase pour en dégager des pistes d'action et pour identifier les modalités de la poursuite de la démarche. Cette phase comprendra les deux étapes suivantes:

- la publication des actes du colloque et d'un document-synthèse;
- la planification et la mise en oeuvre des modalités de la poursuite de la démarche.

Comme on peut le constater, la démarche entreprise, tout en incluant des moments qui permettent de déboucher sur des actions concrètes, garde un caractère de continuité. Il n'est en effet ni opportun ni souhaitable de fixer à ce moment-ci une limite temporelle à la réflexion et de décider a priori des modalités de transposition, dans le vécu de l'administration publique québécoise, des résultats de la démarche entreprise.

Le plan de travail présenté ci-dessus est donc essentiellement une projection des actions à réaliser en 1985-1986.

Voici un aperçu de la portée, du contenu et du déroulement de chaque étape.

Préparation et diffusion d'un document de travail

Une équipe a été chargée de préparer un document de travail qui constituera l'instrument déclencheur de la réflexion et de la discussion pour l'ensemble des groupes et des personnes qui participeront à la démarche.

Ce document fera ressortir, en les situant dans leur contexte, les moments forts qui ont marqué l'évolution de l'administration publique québécoise depuis quelques années. Il s'agira en quelque sorte de procéder à une lecture de l'évolution récente pour mettre en lumière la pensée administrative qui s'en dégage, pour faire le point sur la situation actuelle et pour dégager des pistes de développement de nature à alimenter la réflexion.

Ce document sera préparé dans un esprit aussi « pédagogique » que possible pour faciliter la participation et le cheminement des participants. Il ne visera pas à présenter un portrait exhaustif et une analyse scientifique de l'évolution de l'administration publique au gouvernement du Québec. À partir des faits, le document fera appel au vécu d'un certain nombre d'acteurs et de témoins de l'administration publique québécoise pour brosser un tableau général qui aura une certaine allure impressionniste.

Il s'agira en somme d'un document de départ, d'un déclencheur pour la démarche de réflexion des gestionnaires.

Consultation auprès des gestionnaires

Cette deuxième étape devrait permettre de procéder à une première validation de l'analyse présentée dans le document de travail et des principes qui s'en dégagent. Il s'agira, en somme, de procéder à une première vérification auprès des gestionnaires pour voir dans quelle mesure ce qui se dégage du document colle aux perceptions des gestionnaires, quelles difficultés ils rencontrent dans la mise en oeuvre de l'orientation « de facto » de l'administration publique et quelles sont leurs principales attentes dans ce contexte.

Pour ce faire, le document de travail sera distribué à tous les gestionnaires et sera accompagné d'un questionnaire. À l'aide de ce document et de ce questionnaire, les dirigeants des ministères et des organismes gouvernemen-

taux seront invités à engager dans leur milieu, selon les modalités de leur choix, une réflexion dont les résultats seront communiqués aux responsables de l'opération.

En outre, des groupes déjà constitués et des associations seront invités à participer directement à la réflexion en faisant connaître leurs réactions au document de travail.

Sondage auprès des gestionnaires

Pour permettre d'injecter de façon systématique les perceptions et les préoccupations des gestionnaires dans la démarche entreprise, un sondage sera réalisé auprès d'un échantillon représentatif de gestionnaires au printemps de 1985.

À l'aide d'un nombre restreint de questions, il s'agira alors de vérifier dans quelle mesure les gestionnaires partagent la lecture faite de l'évolution récente et d'identifier leurs préoccupations et leurs principales attentes à l'égard de l'orientation de l'administration publique.

Dans un premier temps, un condensé des résultats de ce sondage sera remis aux conférenciers et aux diverses personnes-ressources qui apporteront une contribution particulière au colloque dont il est question ci-dessous. Le rapport-synthèse du sondage sera remis aux participants au début de ce colloque. Enfin, sous des formes et selon des modalités qui restent à déterminer, les principaux résultats du sondage seront publiés par la suite.

Colloque des dirigeants des ministères et des organismes

Les sous-ministres, les sous-ministres associé(e)s et adjoint(e)s de même que les président(e)s et les vice-président(e)s des organismes gouvernementaux seront conviés à un colloque qui se tiendra au début de juin 1985.

Les participants seront alors particulièrement invités à étudier les voies et les moyens à privilégier pour asseoir sur des bases encore plus solides et plus dynamiques l'orientation de l'administration publique au gouvernement du Québec.

Pour ce faire, ils disposeront du document de travail déjà diffusé, des premiers résultats qui se dégageront de la consultation auprès des gestionnaires, des données issues du sondage et de la participation de personnes-ressources.

Publication des actes du colloque et d'un document- synthèse

Au cours des mois qui suivront, les participants au colloque recevront les actes de ce colloque. De plus, un document-synthèse sera publié et distribué à tous les gestionnaires. Ce document devrait faire état des résultats obtenus au cours des étapes antérieures.

Plan de travail pour la poursuite de la démarche

Au cours de l'été et au début de l'automne 1985, le comité aviseur et le comité directeur de l'opération prépareront un plan de travail pour la poursuite de la démarche. Il s'agira alors, à la lumière des résultats des cinq étapes antérieures, de dégager les pistes clairement identifiées dans lesquelles l'administration publique québécoise peut dès lors s'engager. De plus, ce plan de travail précisera les étapes qui restent à franchir en vue de dégager des priorités et des lignes d'action pour assurer un développement dynamique de l'administration publique.

Guide pour la collecte des opinions et des commentaires des gestionnaires

Annexe 3

Il est indiqué, dans la présentation du présent document, que les coordonnateurs de la démarche souhaitent recevoir les opinions et les commentaires des gestionnaires sur le contenu de ce document. Les personnes et les groupes pourront, bien sûr, faire connaître leurs réactions sur les objets de leur choix.

Les responsables de la démarche de rénovation de l'administration publique sont cependant particulièrement intéressés à prendre connaisance des réponses des gestionnaires aux questions formulées dans les pages qui suivent.

Les réactions (un appel téléphonique, une note, une lettre, le compte rendu d'une réunion de gestionnaires) doivent être adressées à:

M. Claude Lamonde
Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public
1052, rue Conroy
Édifice « G »
Bloc 3, 3e étage
Québec
G1R 5E6 Tél: 643-6615

1. L'ORGANISATION ET LES STRUCTURES

1.1 Êtes-vous d'accord avec la lecture de l'évolution à ce chapitre qui est présentée aux pages 7 à 10 du document?

1.2 Êtes-vous d'avis que, de façon générale, les structures gouvernementales connaissent trop de changements?

1.3 Croyez-vous que la création d'organismes gouvernementaux, remplissant des fonctions qui, autrement, seraient assumées par des ministères, contribue à améliorer la productivité?

1.4 Êtes-vous d'accord avec ceux qui pensent que la multiplication des organismes gouvernementaux amplifie la déresponsabilisation de l'État et contribue à affaiblir la démocratie parlementaire?

1.5 Pour favoriser la coordination administrative des activités gouvernementales, faut-il confier un mandat spécifique en ce sens à un organisme précis? Si oui, à quel organisme?

- au Secrétariat du Conseil exécutif?
- au Secrétariat du Conseil du trésor?
- au Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale?
- au Forum des sous-ministres?
- à un nouvel organisme?

1.6 Au chapitre des structures ministérielles, êtes-vous de ceux qui estiment que les changements sont trop fréquents et trop nombreux?

1.7 Votre expérience vous permet-elle de confirmer ou d'infirmer les principales affirmations qu'on trouve à la page 10 du document de réflexion?

1.8 Êtes-vous d'accord, de façon générale, avec les conséquences, pour l'administration publique, des fréquents changements de structures (conséquences qui sont présentées en page 10)?

1.9 Êtes-vous d'accord avec la nouvelle approche qui confie des responsabilités plus grandes au sous-ministre et au président d'organisme dans l'aménagement des structures de son organisation?

1.10 Croyez-vous que cette nouvelle approche est de nature à favoriser une plus grande responsabilisation des gestionnaires de première ligne et un meilleur service à la population?

2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Êtes-vous d'accord avec la lecture de l'évolution à ce chapitre telle que présentée aux pages 11 à 18 du document?

2.2 Êtes-vous d'avis que, jusqu'à maintenant la fonction publique a consacré plus d'énergie à s'assurer une stabilité et une compétence qu'à s'orienter vers le client-public, et que les fonctionnaires sont demeurés plus au service de l'État que du citoyen?

2.3 Croyez-vous que les dispositions législatives et réglementaires couvrent un trop grand nombre de situations concrètes de la gestion quotidienne des ressources humaines et qu'il faut en arriver à des politiques plus larges permettant aux gestionnaires d'adapter la gestion des ressources humaines à la réalité de leur organisation?

2.4 En tant que gestionnaires, souhaitez-vous une plus grande marge d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines ou, au contraire, croyez-vous que la situation qui prévaut actuellement vous facilite la tâche tout en permettant une plus grande cohérence dans l'administration publique?

2.5 Que pensez-vous des politiques actuelles et de leurs modalités d'application dans les domaines suivants?

- plan de développement des ressources humaines;
- politiques d'égalité en emploi;
- évaluation du rendement des cadres et rémunération au mérite.

2.6 Croyez-vous que les principaux développements dans la gestion des ressources humaines devraient loger aux enseignes suivantes?

- un souci pour servir la clientèle;
- un souci pour la productivité;
- un accent sur le virage des nouvelles technologies;
- une priorité à la recherche de l'excellence.

2.7 Croyez-vous qu'il y a lieu d'offrir aux professionnels une voie de progression dans leur carrière, autre que celle de l'accession à des postes de cadres, en créant une catégorie dite des spécialistes de haut niveau?

3. LA GESTION DES RESSOURCES MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES

3.1 Êtes-vous d'accord avec l'analyse de l'évolution à ce chapitre telle que présentée dans les pages 19 à 22 de ce document?

3.2 Êtes-vous de l'avis de ceux qui souhaitent que l'environnement budgétaire des opérations de ministères et d'organismes s'inscrive dans une dynamique où la stabilité et la prévision à moyen terme retrouveraient leur droit de cité?

3.3 Croyez-vous que le processus d'allocation des ressources financières aux ministères et aux organismes est encore trop lourd? Comment voyez-vous les changements à y apporter?

3.4 À votre avis, la politique et les procédures d'achat sont-elles adéquates? Favorisent-elles une saine gestion? Sont-elles un frein à l'efficacité et à la productivité?

3.5 L'actuelle politique de la vérification interne et sa mise en oeuvre de votre milieu constituent-elles un atout pour votre organisation?

3.6 À votre avis, dans votre organisation, accorde-t-on à la vérification interne la place qui lui revient? Dispose-t-elle des ressources nécessaires pour remplir efficacement le mandat qui lui est confié?

3.7 Que pensez-vous de l'affirmation suivante: « Aujourd'hui, c'est le nombre total des règles de gestion, la désuétude de certaines et l'aspect tâtillon d'autres qui constituent le frein le plus important à l'efficacité et à la productivité »?

4. LA GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES

4.1 Que pensez-vous de l'analyse présentée à ce sujet aux pages 23 à 27 du document?

4.2 Dans les questions ou les arguments attribués à divers interlocuteurs aux pages 26 et 27, quels sont ceux qui vous paraissent les plus pertinents? les moins pertinents?

4.3 Croyez-vous qu'il est urgent que le Gouvernement promulgue au plus tôt une politique relative à l'implantation des technologies de l'information dans l'administration publique? Croyez-vous plutôt qu'il importe de multiplier les expériences avant d'en arriver à une telle politique?

4.4 Dans votre milieu, remarquez-vous une résistance au changement des méthodes et de l'organisation du travail que provoquent les nouvelles technologies?

5. LES PERSPECTIVES D'UN AVENIR PRÉVISIBLE

5.1 Êtes-vous d'accord avec la perspective évoquée aux pages 29 à 32 à l'effet que les quatre fonctions suivantes méritent une attention particulière dans l'administration gouvernementale d'aujourd'hui: la planification, la coordination, l'évaluation et l'organisation?

5.2 Quel est votre avis sur les perspectives de développement qui sont évoquées dans le document à l'égard de ces quatres grandes fonctions?

5.3 Êtes-vous d'accord avec le choix des principes directeurs retenus pour rénover l'administration publique et qui, dans les pages 33 à 39, sont regroupés autour des sept pôles suivants?

- le service aux clients;
- la recherche de l'excellence;
- l'imputabilité;
- la décentralisation et la déconcentration;
- la déréglementation et l'adaptabilité;
- la productivité, l'efficacité et le rendement;
- l'équité.

5.4 Y a-t-il d'autres principes directeurs qui devraient s'ajouter ou se substituer à ceux qui sont évoqués dans cette partie?

Gouvernement du Québec
Conseil du trésor
Centre pour le développement de la
productivité dans le secteur public

Des exemplaires de cette brochure
sont disponibles au:

Centre pour le developpement de la
productivite dans le secteur public
1052, rue Conroy
Edifice « G »
Bloc 3, 3e etage
Quebec
G1R 5E6
Tel.: 643-6615